

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA COLONISATION

ET

LE LÉGISLATEUR COLONIAL FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 29 mai 1916, à 3 heures

PAR

MIHRAN IPRANOSSIAN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. PERREAU.

*Suffragants : { MM. LESEUR, } professeurs.
 { SOUCHON, }*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1916

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA COLONISATION

ET

LE LÉGISLATEUR COLONIAL FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 29 mai 1916, à 3 heures

PAR

MIHRAN IPRANOSSIAN

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. PERREAU.

Suffragants : { MM. LESEUR, }
 SOUCHON, } *professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MA CHÈRE ANADJ REGRETTÉE

M I.

BIBLIOGRAPHIE

Textes, revues et recueils.

Bulletin officiel du Ministère des Colonies (depuis 1887).

Bulletin officiel de la Marine (pour les actes antérieurs à 1887).

Duguit et Monnier. — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.

Daresté, Appert et Legendre. — *Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales.* Mensuel fondé en 1898.

Estoublon et Lefébure. — Code de l'Algérie annoté (1896) et les suppléments mensuels.

Moreau de Saint-Méry. — Lois et Constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le Vent. Paris, 1784.

Denant. — *Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniale.*

Ouvrages généraux.

Baudoin. — Du pouvoir de légiférer dans les colonies. Thèse Paris, 1901.

Bonnefoy-Sibour. — Le pouvoir législatif aux colonies. Thèse Montpellier, 1908.

Cauwès (P.). — Les compagnies de colonisation privilégiées. *Cours d'économie politique.* Ed. 1893, t. II, p. 77 et suiv.

Chailley-Bert (J.). — La législation qui convient aux colonies, 1903.

Calvo (Ch.). — Etude sur l'émigration et la colonisation, 1875.

Dalloz. — *Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence,* 1911.

Dislère (P.). — Traité de législation coloniale, 1907.

Dubois (M.). — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs, 1895.

Duchêne (A.). — Régime législatif des colonies, 1893.

Duval (J.). — Les colonies et la politique coloniale de la France, 1864.

- Dupuich (V.).** — Le régime législatif des colonies françaises. Thèse Paris, 1912.
- Fuzier-Herman.** — *Répertoire alphabétique du droit français, V^e Colonies.*
- Girault (A.).** — Principes de colonisation et de législation coloniale, 1907.
- Isaac (A.).** — Constitutions et sénatus-consultes, 1887.
- De Lanessan (J.).** — Principes de colonisation, 1897.
- Leroy-Beaulieu (P.).** — De la colonisation chez les peuples modernes, 1902.
- Mérignhac (A.).** — Précis de législation et d'économie coloniales, 1912.
- Pauliat (L.).** — La politique coloniale sous l'Ancien Régime, 1885.
- Perreau (C.).** — Cours d'économie politique. La colonisation, t. I, p. 263, éd. 1914.
- Rimbaud (A.).** — La France coloniale, 1895.
- Rougier.** — Précis de législation coloniale, 1895.
- Schefer (C.).** — La France moderne et le problème colonial, 1907.
- Sumien.** — Le régime législatif de l'Algérie, Thèse Paris, 1895.
-

INTRODUCTION

QU'EST-CE QUE LA COLONISATION ?

Le sens étymologique du mot colonisation n'est pas en rapport avec sa signification moderne, la colonisation, du moins ses principes directeurs, ayant évolué avec les époques et avec les peuples.

L'idée étymologique de ce mot se trouve renfermée dans sa racine « Colon ». « Colon », dit le dictionnaire de Littré, vient des mots latins *Colonus*, *colere*, cultiver ; étymologiquement parlant, donc nous pouvons dire que la colonisation est une concession de terre (colonie) à des cultivateurs (*colonus*) ; d'ailleurs les études de Droit romain nous permettent de suivre les traces de ces concessions militaires ou civiles (1).

Nous n'admettons plus, aujourd'hui, que les concessions territoriales soient de rigueur en matière de colonisation ; ce n'est point le critérium, ni même le but de la colonisation, qui se conçoit en dehors de toute concession territoriale ; dès lors il devient évident que le sens étymologique du mot colonisation ne correspond plus à la réalité.

(1) Voir aussi dans la *Cité antique* de Fustel de Coulange, éd. 1912.
I. — 1

Nombreux sont les auteurs qui ont traité des colonies, de la colonisation et de la législation coloniale, sans avoir même défini l'objet de leurs études. Cette omission, volontaire ou non, nous paraît d'autant plus grave que les définitions des principaux auteurs ne concordent pas et ne serrent pas suffisamment de près le vaste domaine de la matière.

Pour ne pas raisonner dans le vide, avant de passer au crible quelques-unes des définitions courantes afin de démontrer leur insuffisance ou leur inexactitude, nous proposons une formule qu'on doit tenir pour vraie sans justification et démonstration immédiate, nous faisant ainsi crédit de quelques pages.

La colonisation moderne, c'est une œuvre permanente, à la fois politique et économique, de la métropole qui s'exerce sur des contrées n'ayant pas la même civilisation qu'elle et où ne dominent pas les mêmes éléments politiques.

a) Définition de M. A. Girault, *Principes de la colonisation et de la législation coloniale*, 3, 1908, 1^{er} volume :

« La colonisation suppose tout d'abord que plusieurs personnes quittent leur pays pour aller s'établir ailleurs, c'est là l'idée première et essentielle, mais elle ne suffit pas à elle seule, elle donnerait de la colonisation une idée trop large, par suite inexacte. Supposons, en effet, une tribu barbare qui, poussée par la faim, abandonne un territoire pour aller planter ses tentes plus loin, nul ne dira que ces sauvages colonisent...

« Il faut supposer des émigrants sortis d'un pays civilisé et allant s'établir, soit sur une côte inhabitée, soit sur un territoire occupé par une population sauvage, ou tout au moins demi-sauvage..... »

Cet auteur exige, en somme, un double élément pour qu'il y ait colonisation : une émigration dans un pays lointain et une action civilisatrice sur les sauvages ; d'ailleurs, l'auteur, résumant lui-même sa pensée, conclut que la colonisation n'est qu'une double culture : culture sur les choses (perçement des canaux, construction des chemins de fer, etc.) et culture sur les hommes (ouverture d'écoles, institution des tribunaux, etc.).

Cette définition embrasse beaucoup de choses qui se rapportent à la colonisation, mais ne la définit pas, du moins ne la définit pas d'une façon exacte.

La colonisation ne suppose pas nécessairement des contrées lointaines séparées par les mers ; le cheminement des soldats et paysans russes dans le Turkestan et en Sibérie est un acte de colonisation, la Russie pourrait d'ailleurs très bien coloniser une partie de la Chine et de la Perse, on peut donc admettre une colonisation par terre de proche en proche sur des contrées limitrophes. Nous pouvons aller plus loin et admettre qu'une colonisation puisse s'exercer à l'intérieur même d'un Etat, il suffit pour cela qu'une telle région ne soit pas considérée comme suffisamment peuplée par des éléments dominant politiquement la métropole ; l'exemple typique, c'est la colonisation prussienne dans la Pologne

occidentale. En matière de colonisation, il n'est même pas permis d'appeler émigration ce mouvement à caractère politique des hommes, car émigrer signifie quitter un pays pour un autre sans esprit de retour ; on peut réserver à ce mouvement le mot : peuplement, qui indique le simple fait matériel sans condition d'expatriation.

Pour l'auteur, la seconde partie du critérium, ce serait une action civilisatrice sur les sauvages ; nous ne pouvons pas appeler comme telle les colonisations à coups de hache, le massacre des indigènes, le désir des Allemands d'avoir une Belgique sans les Belges, le désir des Turcs de coloniser certainement l'Arménie, mais une Arménie vide ; d'ailleurs, au début de la colonisation, après la découverte du nouveau monde, les Etats européens ont suivi une politique préventive, c'est-à-dire que leur unique préoccupation était de s'emparer des débouchés lointains et d'empêcher les autres Etats d'y avoir accès, les préoccupations civilisatrices ou humanitaires étant reléguées au second plan.

Nous reprochons à cet auteur de confondre l'action politique avec l'action civilisatrice, la colonisation, action politico-économique, n'a pas toujours été et n'est même pas de nos jours pour certains Etats une œuvre civilisatrice ou humanitaire. Certes, la colonisation se justifie amplement au point de vue humanitaire, mais à condition qu'elle ne soit pas inspirée d'une politique étroitement égoïste.

b) *Dictionnaire de l'économie politique*, voir au mot : *Colonie*, un article signé par M. J. Chailley :

« La colonie idéale, la colonie du type qu'ont connu les siècles précédents pourrait se définir : un établissement fondé par les citoyens d'un pays, en dehors des limites actuelles de leur patrie, dans un territoire non encore approprié et destiné dans leur pensée à devenir leur patrie nouvelle.

« Mais bien des circonstances peuvent influencer sur sa manière d'être et rendre dès lors cette définition inexacte par quelque côté. »

Cette formule définit l'émigration et non pas la colonisation, car si une personne quitte sa patrie sans esprit de retour, rompant ainsi le lien politique qui l'unit à son expatrie, nous nous trouvons devant le phénomène d'émigration et non de colonisation ; d'ailleurs, la réserve apportée par l'auteur à sa définition enlève toute valeur à celle-ci.

c) Définition de M. Marcel Dubois dans l'introduction de son livre intitulé : *Systèmes coloniaux*, éd. 1895 :

« En réalité, il y a colonisation toutes les fois qu'il se produit une modification quelconque d'une civilisation au contact d'une autre, par voie de terre ou par voie de mer, ou bien établissement d'une civilisation en pays absolument nouveau. »

Cette conception philosophique de la colonisation ne nous paraît pas exacte ; les pérégrinations de l'influence morale, intellectuelle, linguistique, etc., d'un Etat à travers le monde entier modifient largement la civilisation des autres Etats, mais cette influence n'est pas la coloni-

sation, la civilisation française a fait le tour du globe, elle a longuement modifié le goût, l'esprit, la manière de vivre de tous les peuples, mais nous ne pouvons pas dire que la France a colonisé le monde entier. D'ailleurs, il n'y a pas une nation qui n'ait prêté à d'autres nations quelques détails de sa manière de penser ou de vivre ; ces prêts ou ces emprunts modifient largement une civilisation donnée, mais ils ne sont pas suffisants pour la colonisation.

d) Définition de M. P. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, éd. 1908 :

« On a souvent comparé une colonie à un rameau qu'on détacherait d'un végétal plein de sève et que l'on planterait dans un terrain absolument neuf, moins épuisé et plus fécond. C'est là un rapprochement ingénieux mais dont l'exactitude n'est pas à l'épreuve de la réflexion. Tandis qu'il ne subsiste plus aucune relation entre la bouture et la plante dont elle a été détachée, que chacune d'elles poursuit à l'écart son développement marqué par les lois invariables de la nature, il y a entre la société à l'état d'enfance et la société adulte qui lui a donné le jour un échange permanent d'influence, une continuité de rapports, en un mot une dépendance mutuelle qui constitue la colonisation. »

L'auteur décrit, au cours du développement de sa pensée, la complexité de ces rapports et insiste sur la nécessité de ne pas confondre d'autres phénomènes sociaux (émigration, invasion, etc.) avec la colonisation,

mais ne précise pas la nature éminemment politico-économique de ces rapports ; dès lors, nous trouvons la formule insuffisante.

Plus loin, dans un autre passage, l'auteur ajoute : «... la colonisation est un fait réfléchi, soumis à des règles qui ne proviennent que des sociétés très avancées ; les sauvages émigrent, les peuples civilisés seuls colonisent. »

Nous ne pouvons pas appeler civilisatrices toutes les entreprises coloniales modernes ou anciennes, car malheureusement elles ne sont pas toutes uniquement l'œuvre de peuples eux-mêmes civilisés ; sans doute, la justification de la colonisation au point de vue du droit naturel, de la morale, de l'humanité, veut qu'elle soit une œuvre civilisatrice et qu'elle ne provienne que de sociétés civilisées ; mais d'après le droit positif, les sociétés constituées en Etats, même arriérés, peuvent coloniser.

e) Définition de M. C. Perreau, *Cours d'économie politique*, t. I :

« Elle (la colonisation) implique toujours en effet, bien que dans une mesure essentiellement variable, une double émigration d'hommes et de capitaux. La colonisation cependant ne se réduit pas à l'émigration ; elle implique la mise en valeur d'un pays neuf, par l'action méthodique et prolongée d'une société ayant atteint un degré élevé de civilisation, avec la pensée de créer entre cette société et la nouvelle, qui reçoit son impulsion, un lien durable et permanent. »

Notre éminent professeur définit la colonisation telle qu'elle devrait être, c'est-à-dire une œuvre des Etats eux-mêmes civilisés ; mais nous avons vu que cette condition n'est pas requise pour la colonisation moderne, il suffit en effet d'être reconnu Etat pour avoir l'aptitude colonisatrice.

Toutefois la dernière partie de cette définition contient une remarque très juste : c'est la permanence du lien qui unit la métropole à sa colonie, car, ce lien rompu, disparaît en même temps toute œuvre de colonisation dans les régions envisagées.

Voici maintenant la définition que nous proposons et dont nous tâcherons de démontrer l'exactitude à l'aide de l'histoire de la colonisation.

La colonisation moderne, c'est une œuvre permanente, à la fois politique et économique, de la métropole qui s'exerce sur des contrées n'ayant pas la même civilisation qu'elle et où ne dominant pas les mêmes éléments politiques.

Une remarque préliminaire s'impose :

Dire que la colonisation est une œuvre, c'est dire une chose bien vague, mais nous sommes obligés à n'employer qu'un mot d'une très grande étendue, pour pouvoir embrasser par ce mot toute la complexité de la nature de la colonisation.

Certes, l'étendue d'un mot s'accroît au détriment de sa compréhensibilité, disons de sa clarté, mais nous avons dû faire choix de ce mot pour ne pas donner une définition courte et insuffisante.

Les débuts de la colonisation antique se perdent dans les ténèbres de l'histoire du monde ; en effet, les premiers hommes peuvent être considérés comme des colons dans le sens étymologique de ce mot, car ils cherchent à peupler et à exploiter la terre selon leurs moyens, de proche en proche, se défendant contre les éléments hostiles de la nature. Mais comme l'action des premiers hommes est purement économique, une œuvre colonisatrice ne se conçoit pas de leur part dès la création. Toutefois, l'homme étant avant tout un être social, n'a pas pu vivre isolément très longtemps. Des sociétés humaines apparaissent donc bientôt, elles se fixent enfin sur des territoires, elles revêtent un caractère politique, en un mot ces sociétés ne tardent pas à se constituer en Etats distincts, et dès lors apparaissent leurs tentatives de colonisation à travers le monde. Comme l'histoire de ces sociétés politiques, tribus, clans, Etats, etc., se confond avec l'histoire du monde et que l'histoire de la colonisation antique nous paraît logiquement se placer à la même époque, nous ne pourrions assigner, même approximativement, une date au commencement de la colonisation mondiale.

Les premières colonies dont l'histoire fasse mention sont fondées par une nation essentiellement maritime et commerçante : les Phéniciens de Sidon et de Tyr. Nous les voyons dès les temps les plus reculés (1.200 ans avant J.-C.) en possession de la plupart des îles de l'Archipel : Chypre, la Crète, etc. ; du midi de l'Espagne, où on leur

attribue la fondation de Cadix ; de la côte du nord de l'Afrique, où ils jetèrent les fondements d'Utique et de Carthage.

Même au faite de la prospérité, les Carthaginois n'avaient pas rompu le lien politico-économique qui les rattachait à la mère-patrie. Ce n'est qu'après l'affaiblissement de Tyr par les Assyriens que cette union se relâcha d'abord, puis se rompit, et dès lors nous voyons Carthage recueillir l'héritage de la Phénicie en assumant le rôle de la métropole vis-à-vis des anciennes colonies phéniciennes.

Si les Phéniciens s'étaient bornés à faire le commerce sans avoir de relations politiques, ils n'auraient jamais fondé des colonies, et on aurait pu comparer leur œuvre à celle des chefs de caravanes qui servaient d'intermédiaires entre le commerce de l'Asie et le commerce de l'Europe au Moyen Age.

Aucun peuple de l'antiquité ne fonda autant de colonies que les Grecs : la race hellénique répandait d'innombrables essaims dans l'Archipel, sur les côtes de l'Asie-Mineure, sur le littoral de l'Afrique, en Sicile, en Italie, dans la Gaule même, mais aucune de ces colonies ne fut soustraite à l'influence de la métropole d'où les colons importaient les dons de leurs parents, de leurs concitoyens, le feu sacré, les dieux, les lois de leur patrie, et à laquelle ils demandaient des chefs politiques. Ces colonies prenaient part aux guerres de la métropole, elles envoyaient leurs députés collaborer à la politique de la

métropole et sceller l'unité nationale. C'est une ingérence étrangère, la domination macédonienne qui, en asservissant les républiques grecques, relâcha le lien qui rattachait en un faisceau toutes les familles de peuple grec et les villes issues de leur sein. En l'an 146 avant J.-C., la conquête de la Grèce par Rome mit fin à l'histoire de la colonisation grecque.

La colonisation romaine nous rend compte, mieux que toute autre, de la nécessité de ce lien politique entre la métropole et ses colonies. Née d'abord, comme en Grèce, de l'émigration d'une population surabondante, elle s'appuya bientôt sur la guerre, grandit et déclina par la guerre.

Maîtresse de la plus grande partie du monde connu, Rome ne put assurer ses conquêtes que par la force, ses garnisons obligées de s'entretenir par leurs propres ressources furent ses colonies ; la nécessité de défendre les frontières contre un cercle d'ennemis fit établir sur toutes les limites de l'empire des colonies militaires composées de soldats laboureurs et qui sont devenues les souches de plusieurs peuples modernes.

Rome, comme métropole, ne se montra jamais libérale, elle imposa à ses colonies sa forme d'administration locale et les maintint strictement sous son contrôle. Nombre de colonies romaines restèrent unies à la métropole jusqu'à l'invasion des Barbares qui, s'emparant de la métropole, coupèrent les relations et terminèrent l'histoire de la colonisation de Rome.

Si cet aperçu rapide de l'histoire de la colonisation antique nous démontre clairement que le lien politico-économique est de l'essence même de toute colonisation, il y a cependant bien des relations de cette nature qui ne peuvent pas être comprises dans l'œuvre colonisatrice des Etats, les relations diplomatiques, politiques, économiques entre Etats indépendants, par exemple. Mais notre définition exclut de telles relations entre Etats, car nous avons dit que c'était une œuvre de la métropole ; ce mot ne peut pas s'appliquer à des Etats complètement indépendants. Le mot « métropole » fait sous-entendre un Etat souverain, car les Etats souverains seuls colonisent et s'imposent à des contrées dépourvues d'une pleine souveraineté. Cette remarque fait disparaître la difficulté d'une distinction entre une colonie et un pays de protectorat ; dans les deux cas, nous nous trouvons toujours devant une œuvre colonisatrice d'un Etat, mais comme cette œuvre se heurte à certains éléments de souveraineté dans un pays de protectorat, nous pouvons dire que c'est là une colonisation limitée. D'ailleurs, les professeurs et les auteurs de la législation coloniale étudient dans un même plan les régimes différents des colonies et des pays de protectorat.

Nous avons dit que l'œuvre colonisatrice s'exerce sur des contrées qui n'ont pas la même civilisation que la métropole ; cette remarque nous paraît capitale. En effet, il ne peut exister qu'une seule préoccupation en matière de colonisation : l'extension de la civilisation métropo-

litaine (nous prêtons à ce mot le sens le plus large) — c'est-à-dire de la manière d'être de la métropole, non pas sur n'importe quelle contrée, mais sur les contrées qu'on veut dominer politiquement et économiquement à la fois, soit qu'on veuille les peupler, soit qu'on veuille les fortifier militairement, soit qu'on veuille y faire le commerce, y introduire l'industrie, y faire des cultures, etc.

En un mot, l'œuvre de colonisation de la France, c'est de répandre non seulement ses sujets, ses capitaux, sa culture, son influence dans ses colonies, mais en outre d'y créer de petites Frances à son image.

Une dernière remarque nous paraît nécessaire pour achever la démonstration de notre définition ; il y a des contrées qui ont une civilisation supérieure par rapport à celle de l'Etat colonisateur ; dans ce cas, la colonisation revêt un caractère purement, quasi purement politique ; l'Etat colonisateur, au lieu de chercher à répandre ses capitaux, sa culture, etc., se borne à peupler ces régions d'éléments politiquement dominants de la métropole.

Supposons un Etat pauvre, la Bulgarie par exemple, qui voudrait coloniser les îles grecques. Tout d'abord, le gouvernement bulgare préférera la forme d'annexion à toute autre forme de dépendance politique de ces régions (protectorat, bail, etc.), parce que l'Etat bulgare voudra présenter ces régions comme étant en majeure partie peuplées de Bulgares. L'annexion proclamée, ou même la simple domination de fait établie, l'œuvre colo-

nisatrice bulgare naîtra au jour ; il est donc parfaitement logique de concevoir une colonisation même à l'intérieur des limites du domaine métropolitain.

Comme ces Bulgares ne pourront jamais prétendre civiliser les Grecs, soit en leur prêchant le christianisme (ce sont les Grecs qui ont introduit le christianisme chez les Bulgares), soit en introduisant chez eux l'industrie (les Bulgares en sont complètement dépourvus, les articles les plus courants de fabrication rudimentaire, le savon par exemple, étant importés de la France, etc.), soit en leur apprenant le commerce (les Grecs étant avant tout un peuple commerçant), ni même prétendre simplement leur prêter des capitaux, dès lors l'œuvre colonisatrice bulgare aura un caractère purement politique. De deux choses l'une : si le gouvernement bulgare n'est pas barbare, il emploiera la manière douce ; faute de capacités économiques, il se bornera à inonder ces régions de fonctionnaires bulgares à poigne, afin d'assurer à la métropole au moins la haute direction politique de ces régions ou de contenir les velléités d'indépendance hellénique. Si le gouvernement est autoritaire, barbare, inhumain, il emploiera la manière forte, la manière allemande. On commencera d'abord par faire de la place aux futurs colons bulgares, on cherchera même à vider complètement ces régions de leurs éléments ethniques, puis on entreprendra la politique de peuplement. Dans ces deux hypothèses, la colonisation revêt un caractère purement et presque exclusivement politique,

l'action économique n'apparaît que postérieurement à ces œuvres de décivilisation, nous voulons dire de la colonisation purement politique. Hélas ! les réalités brutales de la guerre mondiale viennent encore une fois corroborer notre théorie.

Colonie de peuplement et colonie d'exploitation. — Rapports intimes entre les conceptions théoriques et la législation coloniale.

Il est nécessaire, avant de commencer l'étude de la question de la législation coloniale française, de donner un exposé historique de la colonisation française depuis ses débuts, non pas tant pour indiquer l'acquisition des différentes possessions et la formation historique du domaine colonial que pour dégager les traits essentiels de la politique de colonisation. Nous avons essayé de donner à notre introduction une définition de la colonisation qui nous paraît correspondre au caractère de la colonisation moderne. L'exposé historique qui va suivre justifiera, nous l'espérons, notre définition et, d'autre part, il nous fera mieux comprendre les données du problème de la législation coloniale. Mais avant d'aborder l'examen des rapports intimes entre les systèmes de colonisation et la législation coloniale, une question préalable s'impose à nous : peut-il exister une différence de nature entre les colonies ? Pour résoudre cette question, nous nous baserons sur notre définition de la colonisa-

tion du début. Or, nous avons donné une même définition pour toute espèce de colonie, dès lors nous ne pouvons pas admettre, comme beaucoup d'auteurs le font (M. P. Leroy-Beaulieu), différentes sortes de colonies : colonie d'exploitation, colonie de peuplement, colonie militaire, etc., pour nous il s'agit toujours d'une même chose : colonie tout court, car dans n'importe quelle colonie, les intérêts politiques et les intérêts économiques coexistent et sont intimement liés. Toutefois, il y a eu des époques où l'on a complètement perdu de vue cette vérité et on a cru que telle colonie tropicale, admirablement propice aux plantations, ne présentait aucun intérêt politique pour la métropole, comme même pour sauvegarder ses intérêts économiques aucun intérêt politique n'était engagé en même temps. C'est cette confusion entre les deux sortes d'intérêts qui fut l'origine d'une division, admise par la plupart des auteurs, entre les colonies d'exploitation et les colonies de peuplement. Sans doute, il y a bien des facteurs qui influent sur le mode d'utilisation des colonies : la nature tropicale d'une colonie, par exemple, peut s'opposer au développement des éléments politiquement dominants de la métropole ; la situation d'une colonie peut la prédisposer à être avant tout un point stratégique ; dans le premier cas, les intérêts politiques seront peut-être relégués au second plan ; dans le second cas, les intérêts économiques seront sacrifiés peut-être (nous émettons un certain doute parce que l'un n'exclut jamais complètement

l'autre) aux intérêts politiques. La moralité de l'Etat joue aussi un très grand rôle en matière de colonisation, mais tous ces facteurs ne changent aucunement la nature des colonies, le mode d'utilisation des colonies ; les buts des Etats colonisateurs n'influent jamais sur la nature complexe politico-économique des intérêts de la métropole ; d'ailleurs, une colonie d'exploitation peut devenir par la suite une colonie de peuplement, il suffit pour cela que les pionniers politiques de la métropole s'acclimatent au pays et y propagent une forte racine ; l'inverse aussi est admissible, et c'est pour cette raison que d'excellents auteurs parlent de colonies mixtes.

Si nous parlons encore des différents systèmes de colonisation de l'ancien régime, c'est que nous avons constaté, au cours de notre étude de l'histoire de la colonisation française, l'existence de cette même confusion et nous avons appelé cette colonisation à caractère incomplet « système » pour montrer dans quelle mesure ces conceptions défectueuses ont influé sur le régime législatif des colonies.

Aux différentes époques correspond une conception différente de la colonisation et des moyens de la réaliser, et ces éléments exercent leur influence sur l'élaboration de la législation coloniale. Celle-ci sera naturellement différente suivant le système colonial en vigueur.

Si l'on considère les colonies comme un simple domaine d'exploitation par la métropole et dans l'intérêt de la métropole, on est naturellement porté à appliquer aux

colonies une législation particulière, édictée exclusivement dans ce but d'exploitation par les législateurs métropolitains sans consultation des colons, sans que ceux-ci soient représentés dans l'organe législatif de la métropole. C'était en somme le système de l'ancienne France.

Un autre système, celui de l'assimilation, consiste à considérer la métropole et les colonies comme formant un tout et à établir entre ces différents territoires, bien que séparés souvent par de vastes distances, un régime législatif identique : la législation jugée bonne pour la métropole l'est aussi pour les colonies. C'est un régime qui semble devoir se développer avec les progrès des communications puisque, par suite de ceci, les distances se rapprochent, permettant des communications plus faciles entre la métropole et ses colonies, et tendant, par suite d'un échange plus fréquent au point de vue économique et intellectuel, à faire disparaître les différences qui peuvent les séparer au point de vue des mœurs et de la civilisation.

Dans cette conception, la même législation s'applique à toutes les parties du territoire, aussi bien la métropole que ses possessions d'outre-mer. D'autre part, le Parlement métropolitain comprend un certain nombre de représentants des colonies, qui participent à l'élaboration des lois.

La France, à différentes époques, suivit ce système qui est encore celui en vigueur pour les anciennes colonies. Il semble que ce principe soit celui suivi en général par

les gouvernements républicains. C'est cette politique qui a été en effet suivie à l'époque de la Révolution et toutes les fois que les principes républicains ont triomphé dans la métropole, toutes les lois qui ont accentué la décentralisation dans la métropole ont eu leur répercussion dans les colonies.

Au système de l'assimilation s'oppose celui de l'autonomie qui considère les colonies comme des pays aptes à se gouverner eux-mêmes, le rôle de la métropole se bornant à préparer l'émancipation des colons et à les mettre en état de devenir les citoyens d'une nation indépendante. C'est le système suivi par l'Angleterre. Les colonies appelées à se gouverner elles-mêmes ont un Parlement qui leur est propre et qui édicte la législation propre à la colonie. Mais celle-ci ayant une législation qui lui est propre n'a point de représentants dans le Parlement métropolitain.

La France n'a guère pratiqué cette politique qu'à titre exceptionnel, témoins la loi du 13 avril 1833 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui s'inspirent dans une certaine mesure du principe d'autonomie. Mais ce ne sont là que des tentatives isolées qui n'ont pas eu de lendemain.

L'élaboration de la législation coloniale est encore influencée par d'autres éléments. Les conceptions politiques et les faits imposent aux nations européennes des formes de colonisation différente selon les époques, les circonstances politiques et économiques, ainsi que suivant les modalités de leurs gouvernements intérieurs. Le

problème de la législation coloniale touche, en effet, au droit constitutionnel, au droit administratif et au droit international. Au droit constitutionnel, puisque c'est lui qui déterminera quel est l'organe législatif ; au droit administratif, à cause des difficultés que soulève l'application des lois dans les pays d'outre-mer ; au droit international enfin, à cause du voisinage des possessions étrangères avec lesquelles les colonies entretiennent des relations de chaque jour, à cause aussi des pouvoirs diplomatiques des gouverneurs et aussi parce que nombre de pays de l'empire colonial sont autorisés à conserver leurs lois et leurs coutumes.

Tous ces éléments ont naturellement leur répercussion sur la façon dont se pose dans une nation la question de la législation coloniale et sur celle dont l'Etat la résout. C'est ce qui s'est notamment passé en France. Nous constaterons que le problème a été solutionné de façon différente aux différentes époques de l'histoire coloniale française, et qu'un mode particulier de législation correspond au mode de colonisation employé. Nous verrons ainsi que le régime législatif actuel des colonies françaises remonte en grande partie à une époque où on se faisait de la colonisation une notion toute différente de la conception actuelle, et où les problèmes coloniaux ne se présentaient ni avec la même ampleur, ni avec la même importance que de nos jours. Nous serons ainsi appelés à nous demander si l'organe actuel de la législation coloniale correspond bien encore aux nécessités de l'heure présente.

PREMIÈRE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE DE LA COLONISATION FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

LA COLONISATION SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Caractère politique, économique et religieux de la colonisation ; le pacte colonial ; les compagnies de colonisation. — Application de l'œuvre coloniale de l'Ancien Régime.

Il ne rentre pas dans notre étude de faire un exposé historique complet de la colonisation française. C'est un sujet que d'autres ont déjà traité d'une façon approfondie et sur lequel nous ne pourrions que les répéter. Toutefois, il ne nous paraît pas inutile, avant d'examiner le régime législatif des colonies, de retracer dans ses grandes lignes l'histoire de la constitution du domaine colonial français en dégagant l'esprit qui, aux différentes époques, a présidé à l'œuvre colonisatrice. Il semble, en effet, que l'on ne puisse bien saisir le régime législa-

tif des colonies qu'en connaissant les circonstances extérieures qui ont déterminé la constitution des colonies, le but que l'on s'est proposé en les établissant.

Nous ne mentionnerons pas les tentatives d'exploration, de navigation et de négoce à travers le monde qui eurent lieu avant ou après les grandes découvertes géographiques de la fin du xv^e siècle, et auxquelles prirent part si honorablement et si hardiment les marins dieppois et les marchands rouennais (en 1364, des marins dieppois, après avoir atteint le cap Vert, mouillèrent dans une baie qu'ils appelèrent « baie de France »), car toutes ces glorieuses et hardies aventures s'accomplissaient par de simples marchands agissant en nom privé ou associé et en compagnie. L'œuvre colonisatrice n'était pas encore commencée en France.

L'initiative royale, c'est-à-dire l'action politique nécessaire à l'action économique pour transformer ces aventures en tentatives de colonisation, n'apparaît que sous le règne de François I^{er}, lorsque celui-ci donna mission au florentin Verrazzoni d'explorer la Terre-Neuve et le fleuve Saint-Laurent. Avant lui, il y avait bien eu quelques essais d'établissements commerciaux sur les côtes d'Afrique, mais ces comptoirs fondés par de hardis marins dieppois ou normands, sans caractère durable et uniquement en vue du troc, ne constituent pas à proprement parler une entreprise de colonisation au sens que nous avons donné à ce mot.

Dix ans après (1534-1535), Jacques Cartier remonte le

même fleuve et prend possession du Canada, acte de souveraineté qui fonda la première grande colonie française.

Au milieu du xvi^e siècle, une tentative intéressante, inspirée par une idée vraiment colonisatrice, fut faite par l'amiral de Coligny. Il s'agissait de transporter outre-mer, en Amérique, les protestants de France qui fonderaient là un empire colonial français. L'idée était ingénieuse : elle aurait mis fin aux luttes religieuses de la métropole, évité plus tard l'émigration de milliers de sujets industriels et travailleurs et donné à la France une importance coloniale et commerciale qu'aucune autre puissance n'aurait égalée. Malheureusement, l'entreprise dépassait les conceptions courantes de l'époque ; l'autorité royale vit d'un mauvais œil l'entreprise de Coligny, qui ne fut pas mieux comprise par ses coreligionnaires. Il y eut bien quelques expéditions sur les côtes du Brésil et de la Floride, mais même outre-mer les haines religieuses ne purent se taire et ces expéditions aboutirent à un échec.

Une véritable poussée de colonisation se produisit sous Henri IV malgré l'opposition de Sully. Henri IV avait compris que son grand dessein patriotique de politique européenne devait être complété par le développement de la marine militaire et que le sort de celle-ci était intimement lié à la création d'une marine marchande.

Richelieu poursuivit les entreprises colonisatrices ; il

reprit en sous-œuvre l'édifice commencé et l'idée du développement d'une marine marchande, nécessaire elle-même à la marine militaire, l'amena fatalement à la création de colonies lointaines pour procurer du fret à la marine marchande. Il a eu le mérite de coordonner les premiers travaux de colonisation.

Les successeurs du cardinal restèrent fidèles à ses principes, sans peut-être les comprendre entièrement, et ils perdirent de vue le but supérieur pour s'attacher aux moyens ; la tutelle royale devint plus lourde, son ingérence plus directe et plus régulière.

C'est alors que se constitue ce qui devait rester le noyau du domaine colonial français, les établissements de l'Inde, Madagascar et les îles Mascareignes ; en Afrique, le comptoir de Saint-Louis du Sénégal ; dans l'Amérique du Nord : le Canada, Terre-Neuve, Saint-Pierre et Miquelon, la Louisiane et l'Acadie ; les Antilles et, dans l'Amérique du Sud, la Guyane.

Cette colonisation était à la fois politique, économique et religieuse, entreprise en vue d'assurer un marché à la métropole et réalisée par des moyens qui ne devaient pas grever le Trésor public.

Le caractère politique de la colonisation se marque d'abord aux soins que lui accordèrent successivement Henri IV, Richelieu et Colbert. Ils ne laissent plus, comme précédemment, libre champ aux entreprises individuelles ; sous leur direction, le pouvoir central intervient pour créer, organiser, administrer les colonies.

Henri IV entretint en Acadie et au Canada un lieutenant général chargé de le représenter. Richelieu, qui avait remarqué que la situation géographique de la France la prédisposait à être à la fois une grande puissance continentale et coloniale, se faisait attribuer par lettres patentes d'octobre 1626 le titre de « Grand Maître, chef et surintendant général de la navigation et du commerce de France », titre qui lui conférait la haute direction des affaires maritimes et coloniales. Quant à Colbert, on sait les soins qu'il consacra à l'organisation et au développement de la marine et du commerce français, et qu'il donna à l'industrie de l'armement et de la construction maritime la plus forte impulsion qu'elle ait jamais reçue. Que ces grands ministres aient cru devoir rattacher spécialement à leur activité les services maritimes et coloniaux, ce fait suffit à montrer l'importance politique qu'ils attachaient à la colonisation.

Ces grands ministres colonisateurs voulaient créer comme un prolongement de la mère-patrie outre-mer, ils voulaient, suivant une expression qui n'est pas plus moderne que l'idée qu'elle exprime, faire une France nouvelle, une autre France peuplée des mêmes éléments que la métropole, soumise à la même autorité, partageant ses idées, ses mœurs, ses croyances. Les noms mêmes de ces colonies et des agglomérations qui s'y constituent traduisent ce lien étroit qui devait unir colonies et métropole : l'Acadie et le Canada étaient la Nouvelle France ; la région des grands lacs s'appelait : France

septentrionale, la Louisiane : France méridionale, les Antilles et la Guyane Française : France équinoxiale, Madagascar : France orientale.

Si la France a perdu de vastes colonies, ce n'est pas parce qu'elle est incapable de coloniser ; le fait que nombre de régions ont gardé les mœurs et la langue françaises est une preuve que le but visé avait été atteint dans une certaine mesure et que ces colonies, pour éloignées qu'elles fussent de la mère-patrie, surtout à une époque de communications longues et difficiles, constituaient véritablement une partie de celle-ci. La conquête anglaise n'a pu faire disparaître l'influence française au Canada. Les habitants ont conservé, avec la langue, les lois civiles, la religion de leurs pères, l'amour de leur patrie d'origine.

Dans les îles des Antilles perdues par la France, notamment à Saint-Domingue, la plus grande partie a conservé la langue française. A Saint-Maurice et aux Seychelles surtout, en dehors des fonctionnaires, il n'y a guère que des Français qui, aux termes de la capitulation de 1810, ont conservé leurs usages et la législation française. Ces sujets anglais sont restés Français de cœur et de mœurs.

Pour atteindre de pareils résultats, l'Ancien Régime avait dû faire autre chose que des colonies d'exploitation et, en effet, c'est surtout du côté des colonies de peuplement qu'il avait tourné son activité. Le peuplement des colonies est un des points auxquels la politique colo-

niale de la royauté s'est attachée avec le plus d'insistance, soit par des mesures directes, soit par les charges imposées à cet effet aux compagnies de colonisation dont l'intérêt se confondait d'ailleurs sur ce point avec le but poursuivi par la royauté.

Pour peupler les colonies, deux moyens étaient employés : le premier consistait à « porter les habitants des colonies au mariage ». Colbert insiste à plusieurs reprises sur cette idée : il étend au Canada l'édit de 1666 qui accordait des récompenses spéciales aux pères de dix enfants ; il décide que les garçons de vingt ans et au-dessous et les filles de seize ans et au-dessous recevront 20 livres le jour de leurs noces comme « présent du Roy » ; en cas de mariage avec les indigènes convertis, les enfants des colons avaient la qualité de naturels français avec toutes les prérogatives attachées à cette condition. En 1763, un édit pour faciliter le mariage des célibataires avant leur départ aux colonies les dispense de deux et même de trois publications.

Le second moyen pour peupler les colonies, c'était d'encourager l'émigration. Les compagnies pratiquaient à cet effet un système de recrutement régional et local des colons. Ce n'étaient pas des isolés qui portaient à l'aventure laissant derrière eux une famille, des habitudes, un foyer ; c'étaient des groupes de gens appartenant au même village, des familles entières, des voisins qui transplantaient dans la colonie une parcelle du village où ils étaient nés avec leurs usages traditionnels et souvent même le nom du pays.

C'étaient les « engagés ». Ils étaient transportés gratuitement, logés, nourris, vêtus, entretenus et soignés, moyennant quoi ils s'engageaient à travailler pour le compte de la compagnie ou d'un planteur pendant 3 ans. Pendant cette période d'apprentissage, l'engagé se préparait à la vie coloniale et, à son expiration, il devenait propriétaire.

La compagnie lui concédait un terrain moyennant une redevance pour le paiement de laquelle des facilités lui étaient, du reste, accordées.

Des charges particulières étaient imposées aux compagnies pour assurer le recrutement des colons. Chaque compagnie devait transporter dans sa concession un nombre déterminé de colons français. Ainsi la Compagnie des Cent associés devait avoir amené au Canada 4.000 personnes au bout de 15 ans, dont 300 la première année ; la Compagnie des Iles d'Amérique devait transporter en 20 ans 4.000 personnes ; elle en transporta 7.000. Pour assurer le remplacement des engagés arrivés au terme de leur engagement, des conditions spéciales étaient imposées aux compagnies : tout vaisseau allant aux colonies devait emmener un nombre d'engagés proportionné à son tonnage. Pour encourager ce recrutement, les capitaines transportant des émigrés aux colonies recevaient une prime de 5 livres par homme et de 3 livres par femme (1).

(1) A. Girault, *Principes de colonisation ou de législation coloniale*, p. 157.

Le recrutement des engagés se faisait en principe dans des conditions propres à assurer une bonne exploitation. Les engagés devaient avoir de 18 à 40 ans et réunir certaines conditions de taille et de force physique. Ils étaient sûrs de trouver une occupation dans la colonie, puisqu'une proportion était fixée entre l'emploi de la main-d'œuvre servile et de la main-d'œuvre engagée. Des encouragements étaient accordés aux Français qui consentaient à émigrer : la qualité de Français leur était garantie pour eux et leurs descendants ; les compagnies avaient à leur disposition un certain nombre de brevets de noblesse en blanc qu'elles pouvaient décerner aux colons les plus dévoués ; aux artisans on offrait des lettres de maîtrises ; et le compagnon qui avait exercé un certain nombre d'années aux colonies françaises devenait de plein droit maître en France sans avoir besoin d'exécuter un chef-d'œuvre.

Ce souci de recruter des colons, s'il imposait aux compagnies certaines charges, coïncidait du reste avec leurs intérêts. Le colon était, en effet, le client nécessaire pour que la compagnie put tirer profit de son privilège. La compagnie avait un immense domaine qu'il fallait cultiver ; pour le mettre en valeur, il était nécessaire de se procurer des colons. Plus ils étaient nombreux, plus grande était entre eux la concurrence et plus grands aussi les profits de la compagnie. Mais le colon n'était pas seulement un producteur, il était aussi un consommateur ; or, le commerce étant monopolisé par la com-

pagnie, celle-ci avait intérêt à multiplier le nombre de ses acheteurs possibles et à ce que ceux-ci eussent le plus possible de ressources à consacrer à leurs achats. Aussi les compagnies se disputaient-elles les colons.

Beaucoup d'auteurs se bornent à mentionner les vices politiques et économiques du système colonial de l'Ancien Régime, mais il ne faut pas oublier que c'est aux méthodes coloniales de ce même régime que la France a dû tant de possessions magnifiques ; il y avait donc quelque chose de génial dans les conceptions en matière coloniale des deux grands ministres Richelieu et Colbert. Sans doute, nous dirons avec M. P. Leroy-Beaulieu que si, dans les établissements du Canada, la race française avait poussé de fortes racines, si la politique tracassière des compagnies privilégiées n'avait pas mis obstacle au large développement de l'industrie française, aucune puissance étrangère n'aurait pu déloger la France du Canada, mais il ne faut pas oublier que l'œuvre de Richelieu et de Colbert était grandiose.

Ce n'est pas seulement l'élément personnel que l'Ancien Régime transportait dans ses colonies d'outre-mer, il y avait également transplanté le régime foncier dérivé de la féodalité et qui dominait en France. En effet, la compagnie coloniale avait sur les terrains de la colonie les droits d'un seigneur féodal et pouvait faire sur ceux-ci au profit de ses colons des sous-inféodations. Contrairement à l'opinion de certains économistes (M. P. Leroy-Beaulieu, *La colonisation française*, 1, 151), ce système

assurait parfaitement la culture des terres et le peuplement des colonies. Le seigneur féodal qui tenait la terre du roi n'était pas, en effet, libre de la laisser improductive ; le célèbre arrêt de Marly du 6 juillet 1711 l'obligeait à concéder les terres non exploitées à toute personne qui lui en faisait la demande ; et ce, sans pouvoir exiger des « deniers d'entrée ». Faute de cultiver la terre par lui-même ou de la concéder à des colons qui se chargeaient de ce soin, le seigneur colonial était exposé à se voir retirer, par un arrêt de retranchement, une partie des terres concédées non défrichées dans un certain délai. Dès lors, pour tirer parti de sa seigneurie, il lui fallait attirer des colons. Le seigneur d'autre part, privé du droit de vendre comme un particulier ordinaire, pouvait simplement concéder le sol à titre de redevance avec un sens modique. Il n'avait donc rien de commun avec le spéculateur qui cherche à revendre ses terrains le plus cher possible et se désintéresse de ce qui peut arriver dans la suite. D'autre part, le colon savait qu'il n'avait rien à déboursier au début, ce qui facilitait grandement son établissement. Il savait aussi que ses enfants trouveraient facilement de la terre dans le voisinage. Le seigneur avait donc avantage à voir se développer cette petite colonie, d'autant que les droits et profits féodaux qu'il percevait à propos des mutations étaient d'un bon rapport.

Ainsi personnes et terres prolongeaient au delà des mers le régime et les institutions de la mère-patrie. Or,

pour la France de l'Ancien Régime, la religion était inséparable de la chose publique, la religion était une institution d'Etat : il n'est donc pas étonnant que les préoccupations religieuses aient eu leur place dans l'œuvre colonisatrice de l'Ancien Régime.

Convertir les sauvages était alors considéré comme un des objectifs principaux de la colonisation et beaucoup de gens ne considéraient les colonies que comme un moyen de développer le catholicisme en gagnant des âmes à la foi. Les chartes de certaines compagnies insistent particulièrement sur cette mission, et c'est même le but principal indiqué dans celle de la Compagnie des associés. Dans ces conditions, une certaine intolérance devait facilement se rencontrer dans l'œuvre colonisatrice et, d'une façon générale, les non catholiques s'en sont trouvés exclus, notamment les protestants et les juifs, et cependant il faut distinguer selon les temps et les régions. L'intolérance ne fut pas de mise tant que Colbert dirigea le mouvement colonial, et ce n'est qu'après sa disgrâce que le roi abandonna dans les colonies la politique libérale en matière de religion à laquelle on ne devait revenir qu'au XVIII^e siècle sous le ministère Choiseul. L'intolérance, au reste, n'était pas générale ; elle différait d'une colonie à l'autre, suivant l'importance qu'y avaient le clergé ou certains ordres religieux, les Jésuites notamment, qui ne surent pas toujours se borner au rôle d'évangélistes ; ils se mêlaient volontiers aux affaires ; ils étaient à la tête de grands établissements

commerciaux et industriels au Canada, par exemple le P. Lavalette, dont la faillite éclatante amena sous le ministère Choiseul l'expulsion des Jésuites (1).

Cette colonisation n'avait cependant pas un but purement désintéressé, politique ou religieux. Elle visait à un résultat économique conçu tout entier dans l'intérêt de la métropole. Les colonies étaient, en effet, un marché tout trouvé pour les produits métropolitains, et c'est grâce à elles que le commerce extérieur de la France prospérait et l'emportait alors sur celui de toutes les autres nations. Ce fait se liait parfaitement au régime économique instauré par Colbert. Il fallait à la fois développer la production des manufactures et en même temps développer la marine française et procurer aux travailleurs français, au meilleur compte possible, les produits d'alimentation. Ce triple but était atteint par le mécanisme que l'on a appelé « pacte colonial » ou régime de l'exclusif, comme s'il reposait sur une convention entre la métropole et les colonies, alors que celles-ci se l'étaient vu imposer sans qu'on leur eût demandé leur avis. Les produits français avaient seuls accès sur les marchés coloniaux d'où étaient exclus les produits étrangers ; les transports maritimes entre la métropole et les colonies étaient réservés au pavillon français et les produits coloniaux devaient avant tout servir à l'alimentation des consommateurs français. Sans doute ce régime

(1) A. Girault, *Principes de colonisation*, p. 161, t. I ; Deschamps, *Histoire de la question coloniale*, p. 122.

n'a pas été appliqué par la France avec autant de rigueur que par d'autres pays et il a subi bien des atténuations, mais il n'en est pas moins vrai que les colonies étaient considérées comme devant constituer pour les produits métropolitains comme un vaste marché qui leur était réservé et comme une sorte de grenier d'abondance où seule la métropole pouvait puiser.

Pour achever de caractériser l'œuvre colonisatrice de l'Ancien Régime, il reste à indiquer le moyen par lequel elle a pu la réaliser sans avoir recours aux ressources de l'Etat.

Cette œuvre colonisatrice dont on ne peut méconnaître l'importance, fut réalisée (et c'est là son troisième caractère) sans qu'il en coûtât grand'chose au Trésor royal.

L'instrument dont se servit à cet effet la royauté, ce furent les compagnies de colonisation. Celles-ci ont en quelque sorte pris naissance sous l'empire des faits : elles ont été imposées par les circonstances internationales et par les nécessités du commerce.

C'était à cette époque une grosse affaire que d'entreprendre le commerce avec les pays lointains. La mer n'avait pas alors la sécurité qu'elle a acquise dans la seconde moitié du xix^e siècle ; les guerres étaient fréquentes et toutes les nations se livraient à la course. En Méditerranée et dans les mers d'Orient, la piraterie sévissait, sans compter que dans ces parages, même en temps de paix, des concurrents commerciaux n'hésitaient

pas à recourir contre leurs rivaux à des mesures de violence. Un navire hésitait donc à se risquer seul sur les mers lointaines. Le nombre donnant plus d'audace et de sécurité aux commerçants et aux armateurs, ils prirent l'habitude de se grouper pour entreprendre ces expéditions, souvent faisant convoier leur flotte marchande par des navires de guerre.

C'est de ces associations entre marchands et entre armateurs, simples sociétés de commerce au début, que sont sorties les compagnies de colonisation.

Les nécessités économiques du reste poussaient à cette transformation. Il était nécessaire de régulariser l'exploitation des contrées où l'on allait chercher les produits pour la métropole. En effet, faute d'organisation et comme la production de ces régions n'était pas inépuisable, il arrivait souvent qu'une expédition devancée par un groupe de concurrents plus diligents ne trouvait plus rien à emporter, les stocks de marchandises disponibles ayant été absorbés par ceux-ci. Les compagnies furent donc amenées à prendre possession du pays et à le faire cultiver par les indigènes ou par leurs agents. Elles étaient ainsi à même de régulariser la production, de connaître d'avance les quantités de marchandises dont elles pourraient disposer et les transports qui leur étaient nécessaires pour les expédier en Europe.

Ainsi se trouvèrent constituées ces compagnies à la fois commerciales et colonisatrices. Mais un dernier caractère leur manquait encore. Fondées par la seule ini-

tiative privée, elles étaient amenées à se faire une concurrence ruineuse pour toutes, et ce fut une des causes de l'insuccès des premières compagnies de colonisation. A partir du second tiers du xvii^e siècle, au contraire, toutes sont privilégiées et investies d'un monopole.

Henri IV voulait avoir une Compagnie des Indes pour lutter avec celle qui commençait à faire la fortune de la Hollande ; on en institua une par lettres patentes du 1^{er} juin 1604, mais elle ne paraît pas avoir eu le moindre succès. La mort prématurée d'Henri IV plongea de nouveau ces créations dans l'abandon, Richelieu vint les en tirer. En 1626 est signé l'acte d'association des seigneurs de la Compagnie des îles d'Amérique en vue d'occuper Saint-Christophe, la Barbade, etc. Sous Colbert, période de réglementation à outrance, il y eut une recrudescence de compagnies privilégiées. En 1664 les deux grandes Compagnies des Indes orientales et des Indes occidentales furent créées.

Les chartes qui constituaient ces compagnies comportaient deux sortes de clauses. Les principales donnaient à la compagnie le monopole du commerce pour une région déterminée ; les autres accordaient aux compagnies une délégation de puissance publique lui donnant le droit d'exercer des droits régaliens.

Le monopole commercial des compagnies leur donnait le droit exclusif d'occuper et d'exploiter les territoires concédés, celui de commercer avec la métropole à l'aller et au retour, d'amener des colons, de concéder des terres

à charge d'hommages ou de redevance. Le monopole atteignait : 1^o les étrangers écartés de la colonie comme colons et comme trafiquants ; 2^o les Français de la métropole qui ne pouvaient vendre ou acheter à la colonie qu'avec l'agrément de la compagnie ; 3^o les colons eux-mêmes qui pours'établir sur le territoire de la compagnie, y trafiquer ou exercer un métier quelconque, devaient être autorisés par la compagnie. Au monopole commercial était généralement jointe l'exemption des droits de douane pour l'exportation et pour l'importation.

La délégation de puissance que recevait la compagnie lui donnait sur ses terres un caractère souverain et l'investissait, moyennant la foi et l'hommage, de tous les droits attachés à la seigneurie : droit de justice à tous les degrés, droit d'établir des tribunaux et des taxes, droit d'élever des forts, d'entretenir une force armée, de faire la guerre, de conclure des traités.

Pareilles concessions nous semblent aujourd'hui exorbitantes, tant au point de vue commercial que du droit public, et elles n'ont pas manqué de soulever des critiques. Toutefois, pour les hommes de cette époque, elles paraissent chose normale. Il ne faut pas oublier, en effet, que le commerce et l'industrie étaient alors placés sous un régime analogue de privilège, que celui-ci était alors le régime presque normal, aussi bien dans le droit des personnes que dans le domaine des intérêts économiques. Du reste, ce monopole commercial était une véritable nécessité. Seul il permettait de constituer des

sociétés assez puissantes pour entreprendre le commerce colonial sans craindre les dangers que nous indiquions plus haut. Seul il permettait à ces compagnies de lutter avec les compagnies étrangères concurrentes et de réaliser des bénéfices suffisants pour attirer les capitaux qui leur étaient nécessaires pour réaliser le programme étendu qui leur était imposé.

Quant à la délégation de puissance publique, on n'était pas alors si éloigné du régime féodal et il en subsistait encore tant de vestiges qu'elle ne paraissait pas aussi choquante qu'elle le paraît aujourd'hui. Du reste, semblable obligation (notamment le droit d'avoir une force armée) était nécessaire pour permettre à la compagnie de se défendre contre les ennemis du royaume et imposer son autorité aux indigènes. La compagnie était, en somme, vis-à-vis du roi, dans la situation d'un vassal vis-à-vis de son suzerain.

Malgré les avantages qui leur étaient concédés, les compagnies ont, en général, échoué et compromis dans une certaine mesure l'œuvre colonisatrice de la France. Inauguré sous Henri IV, développé par Richelieu et Colbert, ce système, compromis par les combinaisons financières de Law, a abouti à un échec et, à la veille de la Révolution, les compagnies qui subsistaient étaient toutes dans une situation fâcheuse. Est-ce à dire que le système était mauvais en soi ? Nullement. Le tort des hommes d'Etat de l'Ancien Régime fut de persister dans l'emploi d'un système qui, utile, avantageux et même

nécessaire au moment où il avait été fondé, avait perdu sa raison d'être. Les compagnies avaient pour but la découverte et le peuplement de colonies. Ce but une fois atteint, leur rôle était achevé et les avantages qui leur étaient concédés ne pouvaient plus que dégénérer en abus. Le privilège de la compagnie aboutissait, en effet, à mettre à sa discrétion le marché de la colonie en vendant aux colons à un prix exagéré les produits métropolitains, tandis qu'elle achetait à un prix très bas leurs propres produits. D'autre part, les compagnies, ne sentant pas l'aiguillon de la concurrence, avaient tendance à se relâcher dans la gestion de leurs affaires et à sacrifier le succès et l'avenir de leurs entreprises à la réalisation de gains faciles et immédiats. Enfin, suivant la juste observation d'Adam Smith, le privilège nuisait aussi au développement du commerce métropolitain (*De la richesse des nations*, liv. IV, chap. VII). Partant de cette idée que le capital commercial d'un pays cherche naturellement et prend de lui-même, pour ainsi dire, l'emploi le plus avantageux au pays, il démontre que, dans un pays riche comme l'était la France, le monopole a pour effet d'écarter du commerce colonial des capitaux qui s'y seraient portés sans cela et qui, par suite, sont obligés de se rejeter sur des emplois moins avantageux (sans compter que le privilège de la compagnie a pour effet d'élever dans le pays le prix des produits coloniaux).

« Ainsi, conclut-il, tout dérangement dans la distribution naturelle du capital est nécessairement nuisible à

la société dans laquelle il a lieu, soit qu'il arrive parce qu'une partie du capital est attirée dans un commerce particulier où elle ne serait pas entrée, soit qu'il arrive parce qu'une partie du capital est repoussée d'un commerce particulier où elle se serait rendue sans cela. » C'est dans ce dernier cas que se trouvait la France.

Ce n'est pas à dire qu'on doive condamner la politique coloniale de l'Ancien Régime. Les économistes qui l'ont étudiée lui rendent aujourd'hui justice.

« La royauté, dit M. Girault, I, p. 154, par la création des compagnies privilégiées, a employé le moyen le plus propre à secouer l'indifférence et la timidité des possesseurs d'argent en surexcitant leur amour du gain. Elle faisait miroiter à leurs yeux la perspective d'un enrichissement illimité. Sans doute, il pouvait arriver que la compagnie sombrât, que les actionnaires fussent ruinés, mais qu'importait à l'Etat ? Une grande œuvre coloniale n'en avait pas moins été accomplie. »

L'Ancien Régime avait, grâce aux compagnies de colonisation, fondé sans obérer le Trésor public, sans dépenser trop de vies humaines et aussi sans éveiller la convoitise des autres puissances, un empire colonial aussi considérable que celui reconstitué de nos jours par tant de sacrifices d'hommes et d'argent. Il y aurait là, semble-t-il, matière à réflexions sérieuses pour ceux qui affirment, peut-être trop à la légère, que les compagnies sont absolument condamnées et qu'il ne faut en aucun cas, à notre époque, songer à leur reconstitution (Méri-

gnhac, *Précis de législation et d'économie coloniale*, p. 35) (1).

(1) Voir la critique du système colonial dans l'ancienne monarchie dans le beau livre de M. Paul Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*.

CHAPITRE II

LA RÉVOLUTION LE CONSULAT ET L'EMPIRE

La politique d'assimilation à l'époque révolutionnaire. — Conséquences exagérées auxquelles elle aboutit. — Réaction du Consulat contre la politique coloniale de la Révolution. — L'œuvre négative du Premier Empire.

Révolution. — La politique de la Révolution fut en matière coloniale l'opposé de celle suivie par l'Ancien Régime. Contrairement à ce que l'on dit souvent, la Révolution ne se désintéressa pas des colonies ; elle examina, au contraire, dans toute leur ampleur les problèmes coloniaux, mais les hommes de cette époque eurent le tort de vouloir les résoudre en s'inspirant uniquement des vues dogmatiques et théoriques qui les guidaient dans toutes leurs réformes.

Inspirés d'idées de liberté et d'égalité, ils furent naturellement amenés à considérer les colonies comme constituant au vrai sens un prolongement de la mère-patrie, comme faisant partie de son territoire et devant par conséquent être soumises au même régime. De là le principe d'assimilation qui fut la base constante de la politique coloniale de la Révolution, qui en tira les conséquences logiques, même exagérées.

La première, ce fut la suppression de l'esclavage qui constituait au contraire un des fondements du système colonial de l'Ancien Régime. La seconde, ce fut la proclamation de la liberté du commerce entre la métropole et les colonies.

Le commerce des colonies étant un commerce entre frères, un commerce de la Nation avec une partie de la Nation, il était en effet logique de faire disparaître les barrières douanières qui pouvaient l'entraver comme on avait fait disparaître les douanes intérieures qui gênaient autrefois le commerce entre les différentes parties du royaume.

Le même principe devait conduire à la suppression des compagnies de navigation ; elles furent en effet dépouillées de leurs privilèges, puis interdites d'une façon absolue par le décret du 26-28 germinal an II.

Toutefois, le souci même de l'avenir colonial pouvait conduire à adopter certaines mesures restrictives en faveur de la marine française (dans son rapport à la Convention, Barrère montrait le lien qui existe entre la prospérité maritime et commerciale d'un pays et la possession de colonies : « Vous voulez une marine, disait-il, car sans marine point de colonies et sans colonies point de prospérité commerciale »). Il s'agissait pour la Convention de porter, par le développement de notre marine, un coup mortel à l'Angleterre considérée comme l'âme de la coalition. Tel fut l'objet de l'acte de navigation du 21 septembre 1793. Aux termes des articles 1, 2, 3 de ce

texte, on ne pouvait importer de marchandises étrangères en France que sous pavillon français ou sous celui de la puissance qui importait. Le pavillon français avait le monopole du commerce de port français à port français. On réputait français tout navire construit en France ou dans les colonies ou pris sur l'ennemi, s'il appartenait en totalité à des Français, et si les officiers et les trois quarts de l'équipage étaient de nationalité française. Ces mesures, certes, gênaient les colonies, mais sur ce point encore elles étaient traitées comme la métropole, et suivant les vues de Barrère, elles devaient tirer profit dans un avenir plus ou moins proche du relèvement de notre marine que visait l'acte de l'an II.

La politique d'assimilation pratiquée par la Révolution prouve donc que contrairement à une opinion reçue, elle ne s'est pas désintéressée des colonies. Elle a, au contraire, poursuivi leur développement au triple point de vue politique, économique et social, et si elle a échoué dans son entreprise, la faute ne peut-elle pas, dans une certaine mesure, en être rejetée sur l'attitude hostile des planteurs et sur l'état social des colonies qui n'étaient pas encore assez avancées pour recevoir les institutions libres que l'on y voulait transporter ?

Si la Révolution n'a point réussi dans son œuvre de colonisation, du moins avait-elle eu à cet égard des vues et un programme bien nets. On n'en peut dire autant du Consulat et de l'Empire qui, au point de vue colonial, sont une période d'abandon et de décadence.

Consulat. — Le Consulat abolit aux colonies toutes les réformes réalisées par la Révolution pour en revenir au régime antérieur à 1789 : abandon de la politique d'assimilation, assujettissement des colonies à un régime autoritaire, rétablissement de l'état de choses antérieur à la Révolution. Voilà le bilan de l'œuvre coloniale du premier consul. C'était une politique détestable sans doute, mais c'était une politique.

Empire. — L'Empire n'en eut même pas, il laissa systématiquement dans l'abandon toutes les colonies. C'était le résultat à la fois des conceptions militaires de Napoléon, sacrifiant tout à son armée de terre et cherchant uniquement ses succès sur terre, et de ses conceptions politiques qui, dans le domaine du droit interne anéantissant en France toute liberté, soumettant tout à l'administration, détruisait le goût des entreprises lointaines.

Le régime napoléonien a obscurci pendant plus d'un demi-siècle le génie colonisateur de la France et c'est lui qui a pu faire douter des facultés colonisatrices de la race française. A mesure que son influence s'est atténuée, l'esprit colonisateur a reparu et l'empire colonial de la France s'est reconstitué.

La colonisation à l'époque moderne.

A l'époque moderne, de grands changements se sont produits en matière de colonisation. Ils coïncident avec une expansion considérable des Etats européens en

dehors de leurs frontières dans tout le reste du monde et avec un accroissement considérable des colonies européennes.

En même temps se produit une modification dans la conception de la colonie qui porte à convoiter des territoires que l'on aurait précédemment négligés. Les systèmes de colonisation se sont également modifiés. A côté de l'ancien système consistant à acquérir un territoire lointain où la puissance colonisatrice établit la souveraineté complète, on voit apparaître des régimes mixtes, comme le protectorat, et même celui-ci n'étant pas toujours possible, on a conçu une dégradation nouvelle, la sphère d'influence qui n'est qu'une mainmise conditionnelle éventuelle, théorique, sur certains territoires ou bien même une entente destinée à empêcher que d'autres puissances ne viennent s'établir dans certaines zones. En fait, il se trouve qu'il est impossible de mettre des frontières nettes entre le système de la colonie du type ancien, celui du protectorat, et celui de la zone ; on glisse insensiblement d'un type à l'autre sans pouvoir déterminer le moment précis où l'on quitte l'un pour passer à l'autre. Mais en même temps que ces transformations s'accomplissaient, il se trouve que dans les colonies que les métropoles administrent directement des modifications se produisent : des méthodes nouvelles, des systèmes plus variés et plus souples font place aux anciens.

Ce sont ces transformations que nous essaierons de noter dans la période qui va de 1815 à nos jours.

CHAPITRE III

LA RESTAURATION, LA MONARCHIE DE JUILLET, LE SECOND EMPIRE

La situation coloniale en 1815 ; la politique coloniale de la Restauration ; la question des colonies espagnoles et du sucre ; le maintien de l'exclusif. — La conquête de l'Algérie : importance de ce fait au point de vue colonial ; création d'un nouveau type de possessions. — Rivalités économiques entre la métropole et les vieilles colonies. — Nouvelle forme d'expansion coloniale : les points de relâche ; l'intervention en Extrême-Orient. — Le Second Empire : son importance au point de vue colonial. — La création d'un ministère des colonies. — L'abolition de l'exclusif. — Les colonies contre la métropole. — Forme nouvelle d'organisation des colonies d'Extrême-Orient

SECTION I. — **La Restauration.**

En 1815, la France est propriétaire légitime d'un certain nombre de territoires : les cinq villes de l'Inde, le Sénégal, la Réunion, la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Pierre et Miquelon.

Mais presque toutes ces colonies ont été occupées par les Anglais, notamment pendant les guerres napoléoniennes. Les traités de 1814-1815 les ont rendues à la France, mais il faut rentrer en possession de tous ces territoires. Pendant les Cent Jours, les Anglais ont à nouveau occupé les Antilles, et ils déclarent en 1815 qu'ils continueront à le faire jusqu'au paiement de l'indemnité. Celui-ci eut

lieu en décembre 1815 ; en droit, la France est donc propriétaire légitime, mais en fait elle n'a pas la possession. Cette politique de reprise se poursuivit de 1815 à 1817 avec une grande énergie de la part du gouvernement de la Restauration. Partout où la France avait un droit quelconque, fût-il de minime importance, la consigne était donnée aux ambassadeurs de le revendiquer, surtout vis-à-vis de l'Angleterre. Presque toujours l'Angleterre céda par crainte d'un rapprochement trop étroit entre la France et la Russie.

Telle était la situation géographique. Pour dégager maintenant le système colonial, il faut se rappeler le motif pour lequel on a colonisé. Ce fut le désir d'acquérir les pays riches qui produiraient les denrées rares et les épices des Indes.

C'est pour cela que la France s'est installée surtout dans les îles tropicales, le Canada n'ayant été qu'un moyen de soutenir les Antilles et ne constituant qu'une colonie de second ordre qui, pour cette raison, fut facilement abandonnée. La politique de la France, comme des autres puissances colonisatrices, consiste à transformer les îles à sucre en exploitations agricoles pour une production intensive.

Ceci soulève une question importante : celle de la main-d'œuvre. Alors, pour se la procurer, on s'adresse à des gens habitués aux climats tropicaux, on transporte des nègres, des esclaves africains, car l'esclavage existe encore en Afrique ; on va trouver des rois nègres qui

vendront ces esclaves que l'on transportera dans les colonies. Mais l'existence de l'esclavage dans un pays soulève aussitôt deux questions : celle des castes qui nécessite toute une législation au sujet de la situation des esclaves, et celle de l'affranchissement qui pose le problème des rapports entre les blancs et les hommes libres de couleur. Il faut par tous les moyens assurer la supériorité du blanc sur l'homme de couleur, même libre et affranchi.

Une autre question se rattachait à l'esclavage, c'est celle de la traite. Les planteurs avaient pris l'habitude de gaspiller le labeur des nègres, leurs méthodes demeuraient primitives, allant même jusqu'à négliger la charrue ; d'autre part, la mortalité dans cet élément de population étant supérieure à la natalité, il fallait songer au renouvellement et au maintien de la main-d'œuvre agricole. Toutes ces préoccupations avaient abouti à une législation importante concernant la traite.

Or, en 1814, la traite avait été abolie en Angleterre et comme elle craignait de ce chef une infériorité pour ses propres planteurs, elle exigea de rendre universelle la mesure qu'elle venait de prendre. Dans le traité du 30 mai 1814, « Sa Majesté le roi de France s'engage dans un délai de 5 ans à interdire à ses sujets de se livrer à la traite ». Napoléon I^{er}, dans l'intention de détacher l'Angleterre de la coalition, avait définitivement aboli la traite, et le gouvernement de Louis XVIII dut accepter l'abolition à contre-cœur mais loyalement, car on va

même jusqu'à punir les fonctionnaires qui ne se montrent pas assez rigoureux en matière de traite. Mais l'abolition de la traite n'a pas eu pour conséquence l'abandon de la main-d'œuvre noire : au lieu de relâcher les esclaves saisis à bord des négriers, on les confiait aux planteurs à charge de les affranchir au bout de 15 ans, puis, comme on ne pouvait plus transporter les nègres du Sénégal aux Antilles, on songea plus tard à transporter les plantations au Sénégal.

A la fin de 1815, après la liquidation de l'Empire, quand la France devint maîtresse de ses destinées, le problème colonial se posa de nouveau. La France voulait coloniser, car, à défaut d'autres motifs, la seule dignité suffisait à lui défendre l'abandon des établissements qu'elle recouvrait ; d'ailleurs, la France de l'Ancien Régime s'était révélée comme le plus puissant et le plus apte des génies colonisateurs.

La politique coloniale de 1815 à 1822 fut dirigée par le baron Portal, directeur général des colonies. Or, Portal était un armateur bordelais et pendant cette période toute la politique coloniale fut entre les mains des bordelais. Ils ont des aspirations très nettes, ils veulent acheter les produits coloniaux au meilleur marché possible et ils seront ainsi nécessairement en conflit avec les colons qui voudront les vendre le plus cher possible. A ces deux partis opposés en politique coloniale s'ajoutait un troisième parti, l'opposition parlementaire composée de bonapartistes et de libéraux, les premiers attaquaient

le gouvernement sur la façon de coloniser, les seconds l'attaquaient sur la question de la traite qui continuait de se faire presque sous le couvert du gouvernement.

Les débats se concentrèrent sur deux questions : les colonies espagnoles viennent de se révolter ; la France, gouvernée par un Bourbon, ne peut reconnaître les colonies émancipées ni par conséquent favoriser le commerce avec elles. Mais cette politique ne faisait pas l'affaire des armateurs bordelais qui réclamaient au contraire des facilités pour le commerce. Cette question se compliqua au moment de la crise du sucre et se présenta sous sa forme la plus aiguë vers 1820-1821. Le prix du sucre baissait de plus en plus parce que la production augmentait considérablement. Les colons demandaient le dégrèvement des sucres coloniaux et la prohibition des sucres étrangers. Les armateurs, au contraire, ne voulaient pas d'augmentation de tarifs sur les sucres étrangers.

Toute la bataille tourna autour du chiffre de tarif à imposer au sucre étranger. L'élever : c'était maintenir le régime de l'exclusif et rompre avec les colonies espagnoles ; l'abaisser : c'était sacrifier les vieilles colonies qui ne fabriquaient que du sucre et c'était ouvrir le marché français au sucre des colonies espagnoles. On sera dès lors amené à supprimer l'exclusif pour donner une compensation aux colonies françaises. Lors de la discussion de la loi douanière, tout le monde savait bien que sous la question d'établissement d'un tarif c'était celle de l'exclusif et de la reconnaissance des colonies espagnoles qui se posait plutôt qu'une question du

sucre. Mais M. Portal et les bordelais avaient été remplacés au pouvoir par M. de Villèle, royaliste, qui prit parti contre les républiques insurgées. Les droits prohibitifs furent maintenus contre l'étranger. En conséquence, l'exclusif fut maintenu ; on se refusa de traiter avec les colonies espagnoles avec qui les Etats-Unis et l'Angleterre continuaient, au contraire, à commercer.

Nous nous bornerons à mentionner les différences de systèmes dans la politique colonisatrice et non pas l'application de telle ou telle mesure administrative, sociale ou économique.

En 1828 se produisit un fait important qui allait jouer au point de vue colonial un rôle important : les difficultés s'élevèrent avec le dey d'Alger qui devait conduire à la conquête de l'Algérie. Mais au moment où l'affaire se présente, elle n'a aucun caractère d'entreprise coloniale. Ce n'est que par la suite que celui-ci se dégagera.

SECTION II. — La politique coloniale de la Monarchie de Juillet.

L'avènement de Louis-Philippe arrêta toute tendance d'expansion coloniale. Cependant c'est à cette même époque que toute la colonisation française se trouva bouleversée par la conquête de l'Algérie. La nouvelle possession n'est plus une île à sucre comme les anciennes colonies, c'était un territoire où il y avait des indigènes avec lesquels il fallait compter. C'était une région qu'il allait falloir mettre en valeur suivant des procédés nou-

veaux. D'autre part, les partisans de l'abolition de l'esclavage se trouvaient au pouvoir, et le gouvernement avait été obligé de reconnaître à l'Angleterre, pour assurer la répression de la traite, le droit de visite sur les navires battant pavillon français. L'ancien système colonial tombait en morceaux ; seul subsistait le principe de l'exclusif.

Les premières années, relativement à l'Algérie, furent des années de tâtonnements. Les opinions opposées étaient en présence. Les uns, anciens officiers du Premier Empire, qui avaient le souvenir de l'expédition d'Egypte, voulaient que l'on refit en Algérie ce qu'avait fait Bonaparte en Egypte. On pensait aussi aux occupations militaires de cette époque où l'on occupait des provinces sans les annexer complètement. Mais alors il s'agissait de territoires européens ayant une civilisation avancée, une organisation administrative qu'il suffisait de contrôler et de surveiller. En Algérie, au contraire, on s'apercevait qu'une fois le dey parti, on se trouvait en face du néant. De là l'incohérence des mesures prises au début. Le maréchal Clauzel, usant des larges et imprécises instructions qui lui avaient été données, chercha donc à organiser la partie qu'on occupait. Par une série de traités, il comptait donner la province de Constantine à des vassaux qui auraient payé tribut en même temps qu'il légiférait et organisait de sa propre initiative avec une indépendance qu'on finit par lui reprocher. Après l'échec de la tentative du ministère Casimir Périer de

doubler le commandant des forces militaires en Algérie par un intendant civil, le premier essai sérieux d'organisation de l'Algérie fut l'œuvre de Soult, de 1831 à 1834. Néanmoins, sur la question de colonisation, on n'avait encore que des idées imprécises, puisqu'on ne savait pas exactement ce que l'on voulait : conquête totale ou occupation restreinte ? Ces divergences correspondaient à des conceptions opposées en matière coloniale. Certains étaient encore hantés par l'idée des colonies à sucre. On préconisa donc de s'installer fortement autour d'Alger et d'y planter des cannes à sucre. Clauzel lui-même avait partagé cette idée. Pour se tirer d'affaire, le gouvernement décida de recourir aux lumières d'une commission parlementaire. Mais, en réalité, son opinion était déjà faite et les travaux de cette commission n'étaient qu'une façade qui lui permit de se prononcer en faveur de l'idée de conserver la régence de l'Algérie (1833). La décision de la commission permit de prendre officiellement la décision de rester en Algérie. De là les ordonnances de juillet 1834 au sujet des possessions françaises dans le nord de l'Afrique. Cette expression évite de dire que l'Algérie est une colonie, et cela pour échapper à l'article 7 de la Charte qui prévoit l'intervention des Chambres dans l'administration des colonies. Du moment que c'est une simple possession, on pourra légiférer pour l'Algérie par simples ordonnances.

En 1834, il y a donc un fait important au point de vue colonial, une colonie d'un genre nouveau qui va absorber

pendant un certain temps toute l'activité d'expansion de la France. Mais à la même époque une modification se produisait pour les vieilles colonies qui vont entrer en opposition avec la métropole et cela pour un double motif : les hommes au pouvoir, d'abord, sont des anti-esclavagistes et d'autre part, le sucre de betterave fait depuis quelque temps une concurrence sérieuse au sucre de canne. Cette opposition va se manifester par les mesures prises contre la métropole par les conseils coloniaux. Ils vont envoyer en France des émissaires qui mèneront campagne contre la politique du ministère. Il y a donc antagonisme entre le gouvernement et les institutions données aux colonies.

En 1840, un courant se manifestait pour interdire en France la culture de la betterave. C'était logique, car le système de l'exclusif exigeait que toutes les productions des colonies fussent à destination de la métropole, mais il exigeait aussi que celle-ci ne se mit pas à produire ce que produisait la colonie. Le système de l'exclusif, dernier vestige de l'ancien système colonial, s'effondrait donc par la base.

Un mouvement d'expansion coloniale se manifestait en même temps sous l'influence de Guizot qui voulait que la France acquit le plus de points de relâche possibles sur les océans.

Mais ces nouveaux territoires, pas plus que l'Algérie que Bugeaud finissait de conquérir en revenant au système de colonisation des Romains et du soldat laboureur,

ne pouvaient entrer dans la vieille conception de colonie. C'était la disparition de l'ancien système colonial.

Jusqu'à présent on n'avait considéré les colonies qu'en elles-mêmes comme des établissements lointains de culture. Elles ont maintenant un autre objet. Ce sont des points de relâche précieux pour s'assurer un ravitaillement. Cette idée va prendre un grand développement avec la navigation à vapeur et la nécessité de s'assurer des dépôts de charbon. Une autre idée va aussi se faire jour : on a été plus loin, on a voulu s'établir dans des régions dans lesquelles on n'avait encore qu'un intérêt relatif, mais dont on prévoyait le développement futur. Ce fut la France qui entra dans cette voie avec les établissements constitués par Louis-Philippe en Polynésie. Guizot comprit que l'Océan pacifique présenterait un jour une importance considérable et l'intérêt qu'il y avait à s'y assurer des points de relâche : ce furent comme des pierres d'attente et la France les rechercha en partie à cause des événements d'Extrême-Orient. Ceux-ci nous mettent en face de nouveaux phénomènes, c'est-à-dire en face de tentatives commerciales en dehors des colonies proprement dites, car il est impossible de séparer la colonisation de l'expansion commerciale. Les pays d'Extrême-Orient sont presque complètement fermés au commerce. A la suite de l'Angleterre, nous obtenons en 1844 que cinq ports nous soient ouverts et à partir de ce moment va commencer une expansion en Chine. Mais une autre raison poussait la France à intervenir dans ce pays ;

c'est la question des missions et la protection des chrétiens. Jusqu'en 1880, ce fut la seule raison pour la France d'intervenir en Extrême-Orient.

Ainsi, si on recherche les idées qui inspirent la politique coloniale vers 1848, on constate qu'à cette époque la France est en pleine période d'évolution. Partie de la colonie type qui fournit à la métropole les produits qu'elle n'a pas, on aboutit à des types de colonies tout différents.

SECTION III. — La colonisation sous le Second Empire.

Le Second Empire est une période d'une importance considérable au point de vue colonial, puisque c'est de 1854 que date le texte fondamental en matière de législation coloniale, qui établit une ramification nouvelle des colonies en prenant pour base leur degré de civilisation et de développement. L'intérêt que le nouveau régime attachait aux affaires coloniales se marque, du reste, par la création en 1858 du ministère des colonies ; jusque-là toutes les colonies françaises étaient sous l'influence exclusive des services de la marine. Certaines conséquences résultent de cette méthode. Dirigée par la marine, l'occupation coloniale est imbuë de l'esprit de cette administration qui considérait volontiers les îles, les comptoirs, comme des bateaux à l'ancre au loin et pour lesquels il n'était pas utile d'avoir des règles différentes. C'est à cette influence de la marine sur les affai-

res coloniales qu'est dû ce fait qu'on ne s'était guère occupé jusqu'ici, comme colonies, que des îles à sucre. Or l'Algérie ne pouvait s'accommoder de ce régime. Elle avait été le fruit d'une conquête militaire dirigée par le ministère de la guerre qui en avait naturellement gardé l'administration. Tant que l'Algérie n'avait été qu'une possession du nord de l'Afrique, le système avait pu marcher. Mais un changement était nécessaire par suite de l'établissement de l'Empire. On poursuit une politique de pénétration et l'Algérie devenait une colonie, mais soumise à un régime différent des autres qui restaient sous l'influence de la marine et où on en continuait les traditions. Pour faire cesser cette anomalie, on créa un ministère de l'Algérie et des colonies qui fut confié au prince Jérôme.

La politique coloniale du Second Empire consiste dans une politique de pénétration dans le Sahara et dans les régions montagneuses de Kabylie. A la même époque, le grand colonel Faidherbe étend la domination française dans le Haut-Sénégal, puis la France fonde successivement plusieurs établissements sur la côte de Guinée, dans la Gambie, on agrandit le domaine de la Côte d'Ivoire, on s'établit au Dahomey, on pose ainsi les jalons de l'empire colonial français.

En Afrique, la France acquit encore en 1862, à prix d'argent, sur la côte d'Ethiopie, Obock, un point de départ pour une nouvelle colonie.

Mais l'expansion coloniale pendant cette période se fit surtout en Extrême-Orient.

A la suite d'injures faites à l'ambassadeur français en 1856 par le roi d'Annam, et pour protéger les missionnaires, une expédition franco-espagnole débarquait en Cochinchine et s'emparait de Saïgon. Au moment de l'expédition, aucune préoccupation coloniale n'existait et ce n'est qu'à la fin de 1862 que le gouvernement indiqua qu'il poursuivait en Extrême-Orient une prise de possession définitive consacrée par le traité du 5 juin 1862 avec la cour de Hué, suivi l'année suivante du protectorat étendu au royaume du Cambodge.

Une autre grave question s'était posée au gouvernement. Que devait être le régime commercial à appliquer aux colonies ? Le régime de l'exclusif agonisait. Les arguments pour le combattre ne manquaient pas. La fabrication du sucre de betterave suscitait un problème nouveau. La métropole n'offrait pas un débouché suffisant aux colonies et la situation faite à l'Algérie présentait une atteinte grave au régime de l'exclusif. D'autre part, la politique libérale avait fait de grands progrès et l'on approchait de l'ère des traités de commerce. En janvier 1860 on avait signé un traité de commerce avec l'Angleterre abaissant les droits sur les sucres. C'était incompatible avec le régime de l'exclusif, d'abord parce que c'était une mesure libérale et, d'autre part, parce que si l'on abaissait les droits d'entrée des produits analogues à ceux des colonies, on devait donner aux colonies comme

compensation la liberté de commerce avec l'étranger. A la suite de différents décrets spéciaux à certaines colonies, la loi du 3 juillet 1861 abolit le pacte colonial. Si cette mesure était intervenue plus tôt, ç'eût été un vrai bouleversement ; maintenant il était trop tard et elle avait plutôt une importance théorique. En effet, la situation n'était plus la même qu'autrefois. La France avait acquis d'autres colonies que des colonies à sucre et elles avaient pris dans le domaine colonial une importance de plus en plus considérable. Enfin, cette situation allait se trouver accentuée par l'expansion coloniale en Extrême-Orient. Néanmoins, la reconnaissance de la liberté de commerce allait avoir des conséquences importantes que ses auteurs n'avaient peut-être pas prévues. Quelques années plus tard, en effet, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, dans son article 3, déclare que les conseils généraux des colonies voteront les tarifs de douane et les octrois de mer sur les produits étrangers. Les droits de douane sont perçus uniquement sur les produits étrangers, mais les octrois frappent indistinctement au profit des communes tous les produits, qu'ils soient de provenance étrangère ou métropolitaine. La colonie, maîtresse de ses octrois de mer, peut donc désormais imposer les produits métropolitains. Autrefois, sous le régime de l'exclusif, la métropole contrôlait toutes les taxes perçues aux colonies. Avec l'ère de liberté dans laquelle on est entré, le système est tout autre. Il en résulta que les colonies purent imposer des octrois de mer sans restriction au-

cune et elles votèrent des octrois très élevés en même temps qu'elles supprimaient les droits de douane ; les produits métropolitains se trouvèrent ainsi désavantagés au profit des produits étrangers. Les colonies se servaient donc de leur autonomie contre la métropole.

Sans entrer dans l'exposé de l'organisation des colonies, il faut indiquer cependant, en ce qui concerne les nouvelles colonies, quelques traits qui mettent en relief le caractère de la colonisation à cette époque. Au retour de son voyage en Algérie, l'empereur écrit une lettre fameuse dans laquelle il qualifie l'Algérie « royaume arabe ». Le terme s'accordait avec les idées générales de Napoléon III sur la théorie des nationalités.

L'organisation des nouvelles possessions d'Extrême-Orient mettait en outre le gouvernement en face d'un autre problème. La population de la Cochinchine était très nombreuse, mais ne ressemblait en rien aux tribus belliqueuses d'Algérie avec lesquelles il fallait sans cesse guerroyer. Il fallait donc appliquer à ces possessions un régime nouveau. Le gouvernement des amiraux fut remplacé par un système mixte dominé par l'idée de respecter la Constitution du pays, l'administration locale et le désir de se servir de l'organisation indigène. En somme, la France n'aurait eu que le contrôle de l'administration indigène. Cette idée fut inspirée par la nature des choses et par l'exemple des colonies hollandaises voisines. Pour une raison analogue, la France n'établissait au Cambodge qu'un protectorat, forme de gouvernement rarement pratiquée jusque-là.

Enfin, il faut remarquer qu'on n'institua pas immédiatement en Cochinchine des droits de douane, chose remarquable, car jusqu'ici le régime colonial reposait sur l'organisation douanière.

Les dernières années du Second Empire marquent une évolution complète dans le système colonial français. En 1848, on en était encore à l'ancienne conception des colonies. C'est l'île où on fait pousser les produits que la métropole ne produit pas. Vingt-cinq ans après, les choses ont changé et l'on voit apparaître à la fin du Second Empire des formes nouvelles de colonies avec des procédés nouveaux de colonisation et une autre conception des rapports entre la colonie et la métropole.

CHAPITRE IV

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

La reconstitution de l'Empire colonial français. — Importance des questions coloniales dans la politique générale. — Jules Ferry et l'expansion coloniale française. — Les premiers tâtonnements de la politique coloniale française (1889). — Abandon de la vieille idée d'assimilation. — La conquête de l'Afrique : Caractères nouveaux des possessions africaines. — Le problème indigène. — La mise en valeur des colonies.

La troisième République est une période importante pour la colonisation. Cependant, il est moins facile pour cette époque de dégager les traits essentiels de la colonisation que pour les périodes précédentes. Nous manquons, en effet, du recul nécessaire pour apprécier l'ensemble des faits ; et, d'autre part, cette œuvre est loin d'être achevée ; elle commence à peine. Jusqu'ici elle a surtout consisté à reconstituer un empire colonial, à acquérir des territoires et à réunir en un tout des possessions disséminées, beaucoup plus qu'à en tirer les avantages qu'elles comportent pour la France. Si l'on peut facilement faire abstraction des détails pour les périodes précédentes, ici, au contraire, les événements, à cause de leur rapprochement, apparaissent tous avec leur relief et cela nuit à une vue d'ensemble. L'œuvre coloniale est en pleine élaboration, il est donc difficile

de la juger, d'autant plus que la guerre actuelle apportera sans doute aussi de grands changements dans ce domaine. On peut donc plutôt indiquer des problèmes que les solutions qu'ils ont reçues et se contenter d'enregistrer les faits.

Enfin il faut bien reconnaître que la politique coloniale de l'époque contemporaine n'a pas toujours, à beaucoup près, suivi une ligne de conduite uniforme. Il y a eu dans l'œuvre coloniale de la troisième République bien des à-coups, des périodes de recul après des poussées plus ou moins vigoureuses et cette œuvre a, dans une large mesure, subi le contre-coup des discussions politiques intérieures et des événements extérieurs.

Un fait important domine la politique coloniale de notre époque : c'est que de plus en plus elle se confond avec la politique générale et n'est plus qu'un des aspects de celle-ci. Jadis, il pouvait y avoir une politique européenne et une politique coloniale distinctes, maintenant il n'y a plus qu'une politique mondiale. Ainsi s'explique le plus ou moins d'activité coloniale suivant l'orientation de la politique générale. C'est précisément du jour où la paix a semblé assurée en Europe que la France a pu reprendre ses traditions colonisatrices ; au lendemain du traité de Berlin, la question d'Orient semblait définitivement réglée. L'Allemagne affirmait sa volonté de maintenir la paix, se rendant compte qu'une guerre, même victorieuse, ne serait pas une mince entreprise, et elle n'était pas fâchée d'éloigner les chances de conflit

avec la France en détournant l'activité de celle-ci vers des entreprises coloniales qu'elle voyait avec indifférence ou même auxquelles elle donnait une adhésion au moins tacite, comme la conquête de la Tunisie. Du jour où, au contraire, elle eut à son tour des ambitions outre-mer, les entreprises coloniales devinrent une source de conflits menaçant la paix de l'Europe tout entière, ainsi que l'on s'en rendit compte lors des affaires du Maroc et du Congo.

D'ailleurs, la guerre mondiale actuelle nous paraît avoir pour cause un motif en partie colonial. Nul n'ignore que l'Autriche gardait la Serbie sous une vassalité économique, les produits agricoles serbes étant tributaires des voies ferrées autrichiennes, la Serbie ne pouvait pas s'affranchir. Or, la Hongrie est un pays agricole ; pour étouffer toute concurrence il faut établir des tarifs exorbitants pour le transport des produits serbes ; d'autre part, la Serbie était restée un débouché réservé aux industriels autrichiens, il faut donc exiger des tarifs de faveur sous menace d'arrêter complètement les relations économiques de la Serbie avec l'Occident. Telle a été la politique détestable de l'Autriche vis-à-vis de la Serbie avant la guerre balkanique. Lors du règlement du conflit balkanique, c'est l'Autriche qui s'éleva avec véhémence contre la création d'un port serbe. Enfin, l'Autriche considérait tellement la Serbie comme une colonie qu'elle a ignoré l'existence indépendante d'un roi serbe et voulait l'humilier politiquement. La Russie avait à peine

demandé une explication que le germanisme, affolé de la perspective de perdre la colonie serbe, déclencha la guerre mondiale. . . .

De là l'importance des questions coloniales dans les relations internationales des peuples modernes. Souvent des accords qui devaient avoir une profonde répercussion se sont noués à propos des colonies. Telles, en 1904, les conventions franco-anglaises d'entente cordiale qui n'étaient que le prélude d'une alliance plus étroite dont nous voyons aujourd'hui les effets sur le continent.

Au lendemain du traité de Francfort, les circonstances n'étaient guère propices à l'expansion coloniale. Préoccupé de refaire les forces de la Nation, redoutant toujours une nouvelle agression que l'on pouvait craindre prochaine, le gouvernement n'était pas disposé à se lancer dans des opérations lointaines.

Ce n'est qu'après 1875 que l'attention se porta à nouveau vers les questions coloniales. La guerre toujours annoncée ne s'était pas produite. Malgré le traité de Francfort toujours considéré comme une simple trêve, la paix subsistait en Europe. D'autre part, l'idée de revanche paraissait s'atténuer. Le gouvernement de plus en plus démocratique devenait en même temps plus pacifique. Les forces nationales avaient été reconstituées et par cela même on ne voulait pas se lancer dans les aventures et provoquer la lutte. On avait des ressources considérables et il devenait nécessaire de trouver un champ où donner carrière à l'activité nationale.

Ces aspirations s'incarnèrent à cette date dans un homme qui eut une influence considérable sur le développement colonial de la France : Jules Ferry. Pendant la période de temps où il fut aux affaires, soit comme ministre de l'Instruction publique, soit comme Président du Conseil, il consacra une partie de son activité aux affaires coloniales. C'est du ministère de l'Instruction publique que dépendait, en effet, la mission de Brazza ; et ce fait à lui seul prouve l'importance qu'il attachait aux affaires coloniales. Il a le sentiment très net que la grandeur de la France et le maintien de son prestige sont liés à son activité hors d'Europe, en même temps qu'il a parfaitement compris que la lutte économique devient plus âpre et qu'il devient nécessaire de s'assurer des débouchés hors d'Europe. Cependant, les idées coloniales étaient encore vues avec tant de défaveur que c'est, peut-on dire, malgré l'opposition d'une grande partie du Parlement et l'opinion publique qu'il a doté la France de la Tunisie et du Tonkin.

La politique de la France républicaine à cette époque est généreuse, mais inexpérimentée. Elle procède de conceptions *a priori* qui se heurtent à chaque instant aux réalités. La législation coloniale semble être l'œuvre « d'ignorants bien intentionnés » (1). Les colonies sont dotées d'institutions vraiment libérales, mais la politique d'assimilation pratiquée sans discernement aboutit à des

(1) A. Girault, p. 255.

conséquences lamentables. L'éducation de la métropole restait à faire.

A partir de 1889, il se produit dans l'opinion publique un revirement auquel ne fut pas étranger le succès de l'exposition coloniale. Un véritable enthousiasme se manifeste pour les colonies et les colonisateurs, parce qu'ils maintiennent au loin le prestige de la France et lui donnent encore quelque gloire militaire.

En même temps, les méthodes se transforment, on étudie mieux et d'une façon plus scientifique les questions coloniales, et ces études ont leur répercussion sur la politique coloniale.

On s'aperçoit que les colonies diverses ont des besoins différents qui ne sont pas les mêmes que ceux de la métropole.

On renonce à poursuivre la politique d'assimilation à laquelle on préfère un mélange d'assujettissement et d'autonomie.

En Indo-Chine, à Madagascar, dans l'Afrique occidentale, des gouverneurs généraux qui restent longtemps appliquent une politique suivie et reçoivent les pouvoirs les plus étendus pour organiser ces colonies nouvellement conquises. L'autonomie financière des colonies est proclamée. L'agriculture, les travaux publics se développent. Le problème indigène se pose et l'on renonce à la vieille chimère de l'assimilation des indigènes.

L'expansion coloniale de la France sous la troisième République s'est faite dans des conditions qui ne res-

semblent pas à celle de la première moitié du XIX^e siècle. Elle s'est, dans une large mesure, portée vers le continent africain qui, sauf les rivages méditerranéens, n'avait guère jusque-là attiré les convoitises européennes. A la suite des explorations de Stanley et de Brazza, on se rendit compte que l'Afrique n'était pas le pays désertique que l'on croyait, qu'elle avait une population assez abondante, qu'elle possédait d'immenses richesses naturelles et qu'elle pouvait être cultivée. Parmi les puissances qui y avaient déjà pris pied, la France réussit à se tailler un empire important, et ce n'est pas un des aspects les moins intéressants de sa politique coloniale que la série d'opérations diplomatiques et militaires par lesquelles elle est arrivée à étendre et à souder en un seul tenant les possessions éparses qu'elle détenait déjà.

Mais les conditions ethnologiques et politiques du continent africain supposaient au point de vue colonial des régimes nouveaux qui ont fait apparaître une forme nouvelle d'emprise coloniale. Ces nouvelles possessions de la France ne ressemblaient en rien aux colonies que la France possédait déjà.

En Afrique, on se trouve en présence de pays trop vastes, trop mal connus pour que l'on puisse leur appliquer les méthodes anciennes de possession étroite, et n'ayant même pas, à la différence de la Tunisie, le cadre suffisant pour constituer des protectorats.

D'autre part, étant donnée l'étendue des territoires, c'est souvent sous une forme indirecte que s'établit la

souveraineté de la France. Il s'agit beaucoup moins alors dans ces régions de colonies proprement dites que de prise de possession théorique au moyen de la délimitation de sphères d'influence dans lesquelles les situations ne se précisent que peu à peu par des conventions avec les autres puissances.

L'empire colonial français ne comprend nulle part un établissement presque exclusivement peuplé d'Européens. Tous les grands territoires coloniaux français sont presque exclusivement placés dans la zone tropicale, les indigènes y sont et y resteront la grande majorité. L'empire colonial français compte environ 43 millions d'indigènes. Ce chiffre montre d'une manière éclatante l'importance du problème indigène. Sauf à la Nouvelle-Calédonie, les Européens ne sont jamais qu'une infime minorité. C'est donc du développement de la population indigène que dépend en grande partie le développement des colonies françaises. Or, grâce à la paix française, à la sécurité qu'elle assure et à la civilisation qu'elle répandra d'une façon toujours plus large, cet accroissement peut être rapide. Mais la présence de cette importante population indigène oblige à chercher une forme de gouvernement des colonies qui, tout en assurant les droits de la métropole, tienne compte également des droits, des habitudes et de la civilisation des indigènes. Ce n'est que par voie de tâtonnements qu'on est arrivé à constituer cette organisation qui naturellement, pour répondre à la diversité des situations, ne peut être uniforme, mais qui s'inspire

de l'idée générale de laisser aux gouvernements coloniaux une certaine autonomie qui nous met loin de l'ancienne politique d'assimilation qui dominait autrefois.

La mise en valeur des colonies n'est pas moins différente de ce qu'elle était autrefois que leur mode d'administration. La mise en valeur industrielle des colonies se faisait presque exclusivement dans la première moitié du XIX^e siècle à l'aide de la main-d'œuvre servile. Etant donnée l'immensité des nouvelles possessions coloniales, les moyens de mise en œuvre ont dû se modifier de tout en tout. La culture du sucre, principale richesse des anciennes colonies, ne peut convenir aux immenses territoires du Congo et du Soudan. D'autre part, comme la France a renoncé au servage, il a fallu recourir à d'autres procédés et ceux-ci doivent varier avec les différentes colonies.

La première richesse à mettre en valeur, c'est celle du sol ; le développement de la culture est le premier soin qui doit attirer l'attention des colonisateurs. Pour que les industries de la métropole puissent écouler leurs produits, et pour que les commerçants trouvent à vendre leurs marchandises, il faut que les indigènes et les colons gagnent sur place de l'argent et ils ne peuvent le faire que par l'exploitation du sol. Aussi un des plus importants problèmes coloniaux consiste-t-il à développer la culture indigène. La France s'y applique en faisant régner la paix et en apprenant aux indigènes des procédés de culture d'un meilleur rendement.

Mais le développement agricole des colonies exige que l'on donne satisfaction à une autre nécessité et un nouveau problème se pose : celui des voies de communication. La richesse de la colonie n'existera, en effet, qu'autant que ses produits pourront facilement s'écouler, que s'ils peuvent être transportés facilement et à peu de frais vers les points d'embarquement. La question des voies de communication se pose donc dès que l'on veut mettre en valeur les colonies. Les routes n'existent pas et il faut aller vite. Dès lors, au lieu d'établir des voies ordinaires longues et coûteuses, on établit de suite des chemins de fer. C'est ainsi que les colonies africaines ont vu se créer de longues lignes ferrées que compléteront dans la suite d'autres réseaux déjà projetés. Au lieu que la métropole fasse tous les frais de construction, ce sont les colonies qui font les frais au moyen d'emprunts parfois garantis par la métropole.

En résumé, l'œuvre colonisatrice de la troisième République a été avant tout une œuvre préliminaire : poser des jalons pour une colonisation future et réserver un champ considérable à l'activité politique économique de ses fils. Si dans ces débuts, dans une période nécessaire de tâtonnements, on peut aisément relever des hésitations, un manque d'esprit de suite, même des fautes, cela tient à l'inexpérience passagère de la France en matière coloniale et dans une large mesure à la jalousie de certains Etats (les tard venus pour coloniser) qui désiraient soustraire des lambeaux du domaine colonial français sous

la menace de déclencher la guerre mondiale. Dans ces conditions la France ne pouvait pas avoir une liberté complète d'action, la colonisation étant avant tout une œuvre de paix. Mais nul ne doit conclure de là à une incapacité inhérente de la France en matière coloniale ; bien au contraire, elle a une telle attraction civilisatrice, grâce à son histoire, ses richesses, son influence littéraire, morale, intellectuelle dans le monde entier que les pays soumis à son autorité s'adapteront d'eux-mêmes par simple contrat et sans effort de culture dans l'engrenage de l'empire colonial français, de sorte que, grâce à une politique à la fois douce et ferme, une partie du programme colonial se trouvera réalisée en quelque sorte automatiquement.

DEUXIÈME PARTIE

LE LÉGISLATEUR COLONIAL

CHAPITRE PREMIER

DONNÉES GÉNÉRALES DU PROBLÈME

Données générales du problème : législateur local ou législateur métropolitain. — Législation générale ou législation spéciale.

Le problème du législateur colonial soulève une double question : ce législateur doit-il être le même pour la métropole et pour les colonies ; l'autorité chargée de faire la loi pour la colonie doit-elle être la même que celle investie de cette mission pour la métropole ; ou doit-elle être, au contraire, une autorité métropolitaine différente ou même une autorité locale. Si l'on écarte cette dernière solution et si l'on admet que le législateur colonial est le même que le métropolitain, la question se pose alors de savoir si la législation métropolitaine doit s'appliquer aux colonies ou s'il ne faut pas faire pour celles-ci une législation spéciale.

Examinons rapidement ces deux points ; nous verrons

ensuite quelle réponse leur a donnée l'histoire de la législation coloniale.

Il semble que le meilleur moyen de donner aux colonies une législation adéquate adaptée à leurs besoins, à leur situation économique et sociale, ce soit de confier l'élaboration de cette législation à des assemblées locales. Il y a trop loin, en effet, entre la métropole et les possessions d'outre-mer pour que le législateur métropolitain puisse se rendre facilement compte des nécessités coloniales. Il ne sera renseigné que par des rapports de fonctionnaires dont les habitudes professionnelles peuvent plus ou moins fausser les facultés d'appréciation. Le législateur métropolitain vit dans un milieu trop différent du milieu colonial pour avoir chance de faire une réglementation qui convienne à celui-ci.

Ainsi un régime de décentralisation faisant faire sur place la législation coloniale et confiant le soin de l'élaborer à des rouages fonctionnant dans la colonie même paraît préférable.

Ce procédé n'a pas seulement pour avantage de faire une législation adaptée aux besoins locaux, il a aussi celui de la célérité dans l'œuvre législative.

Cependant on peut lui présenter une objection. Confier aux organes coloniaux le soin de faire la législation, c'est leur permettre parfois de se mettre en contradiction avec les vues, les nécessités de la métropole. Au cas où l'intérêt particulier de la colonie sera en conflit avec l'intérêt général, ne doit-on pas craindre que celui-ci ne soit

sacrifié ? On l'a bien vu quand les colonies ont été les maîtresses de leurs octrois de mer, elles ont sacrifié les produits métropolitains aux produits étrangers. L'objection n'est pas sans valeur ; toutefois il n'est pas impossible d'y parer. Il suffit de donner à la métropole un droit de contrôle et de lui réserver également le droit de légiférer directement sur les matières qui répondent à ses intérêts essentiels. C'est un peu le système qui avait été pratiqué au moment de la Constituante et de la loi de 1833. Nous verrons qu'il n'a point donné de bons résultats et ce précédent pourrait faire hésiter sur la valeur du système. Cependant il ne doit peut-être pas le faire condamner ; les conditions ont bien changé depuis ces dates. Les liens entre la métropole et les colonies sont devenus plus étroits, les aspirations patriotiques y sont aussi vives, ainsi que le sentiment de la solidarité nationale ; d'autre part, les moyens de communication plus rapides et plus faciles rendent la surveillance plus étroite et permettraient d'enrayer aussitôt les abus qui pourraient se produire.

Du reste, nous avons en faveur de ce régime l'exemple de l'Angleterre qui laisse à ses colonies une large autonomie et l'exemple de la guerre actuelle ne montre pas que les colonies anglaises se soient détachées de la métropole, bien au contraire.

Quoi qu'il en soit, ce régime n'est pas celui suivi en France (sauf deux tentatives momentanées d'autonomie restreinte sous la Constituante et en 1833), la législa-

tion coloniale n'est pas faite sur place : elle est exportée de la métropole.

Mais alors se pose la seconde question : cette législation est-elle purement et simplement l'application de la législation métropolitaine ?

Appliquer purement et simplement à la colonie les lois métropolitaines semble tout à fait en contradiction avec ce que nous venons de dire de la nécessité d'assurer aux colonies une législation qui corresponde à leurs besoins propres ; d'où le principe de la spécialité de la législation coloniale. Il y a, en droit comme en fait, une séparation entre le territoire colonial et le territoire métropolitain en vertu de laquelle *les lois et règlements en vigueur dans la métropole ne sont pas applicables aux colonies*, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par le pouvoir compétent.

C'est la règle de la spécialité. Elle a pour objet de délimiter sur le terrain colonial la portée d'application des prescriptions législatives par lesquelles se développe et s'entretient la législation métropolitaine. Elle signifie que les colonies ne vivent pas de la même législation que la métropole, et qu'il ne suffit pas qu'une loi ou qu'un décret ait force obligatoire en France pour qu'il l'ait également aux colonies. La législation coloniale est une législation spéciale et particulière qui a besoin pour entrer en vigueur d'une consécration législative particulière.

Les conséquences pratiques qu'entraîne cette règle

sont considérables. En principe, n'ont de valeur législative dans une colonie **que les dispositions** qui ont été faites **spécialement** pour elle ou tout au moins lorsqu'il **s'agit** de lois ou de décrets de nature à recevoir leur application en France, qu'autant que le texte a été déclaré applicable aux colonies par une disposition spéciale. Quant aux lois et décrets qui composent la législation métropolitaine, il faut, pour qu'ils aient force législative dans une colonie, qu'ils y aient été rendus applicables par les organes métropolitains qui ont mission de légiférer pour les colonies. C'est cette inapplicabilité dans les colonies des prescriptions législatives qui composent la législation métropolitaine qui sert à **exprimer principalement** la règle de la **spécialité** de la législation coloniale.

Ce principe se justifie du reste rationnellement très facilement : il faut qu'une législation soit adéquate aux besoins et aux convenances locales. Elle doit donc être spéciale. Mais les Assemblées révolutionnaires ont parfois méconnu ce principe et le régime qu'elles ont créé n'a pas duré. La Constitution du 22 frimaire an VIII a replacé la donnée de la spécialité à la base du régime législatif des colonies françaises et depuis lors, malgré quelques poussées d'assimilation, la règle de la spécialité est demeurée d'une application constante et a même gardé jusqu'à la fin de l'Empire la valeur d'un principe constitutionnel (Chartes de 1814, de 1830, Constitution de 1848, art. 109).

CHAPITRE II

HISTORIQUE

1° La législation coloniale sous l'Ancien Régime ; 2° Sous la Révolution, le Consulat et l'Empire ; 3° Sous la Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire.

SECTION I. — **Ancien Régime.**

L'histoire du régime législatif des colonies françaises peut se diviser en plusieurs périodes qui correspondent à celles que nous avons distinguées dans l'exposé historique de la colonisation française.

C'était un principe fondamental de l'ancien droit français que le roi est la source de toute souveraineté et par conséquent du pouvoir législatif. Il exerçait ce pouvoir dans les colonies avec les mêmes limitations et dans la même forme que dans la métropole, par des ordonnances, des arrêts, des lettres patentes, des règlements et des déclarations.

Toutefois, à raison même des circonstances et de la nature des territoires auxquels allait s'appliquer ce pouvoir législatif, celui-ci subissait des restrictions inconnues dans la métropole. Comme il était fort difficile pour le roi de légiférer utilement pour des territoires peuplés de races d'une civilisation très différente de celle de la

métropole et des mœurs et des coutumes de qui il fallait tenir compte pour faire une législation adéquate, le roi fut amené à déléguer une partie de son pouvoir législatif soit à des cours souveraines jouant aux colonies un rôle analogue à celui des parlements, soit à des représentants directs, gouverneurs ou lieutenants généraux qui unissaient leurs pouvoirs militaires à un pouvoir législatif délégué. Du reste, la législation coloniale fut à ses débuts fort rudimentaire. Dans les premières tentatives d'exploration, de navigation et de négoce à travers le monde, avant le règne de François I^{er}, nous n'avons trouvé aucune préoccupation colonisatrice ; de même nous ne trouvons guère trace de législation coloniale proprement dite ; la chose étant ignorée, la question de son régime ne se pose pas encore.

Avec François I^{er} et Henri IV, ces tentatives d'exploration, etc., se transforment en tentatives de colonisation, seulement c'est le côté politique de la question qui préoccupe les hommes d'Etat ; aussi la plupart des ordonnances royales de cette époque ne se rapportent qu'à la prise de possession des contrées, à l'institution des représentants de l'autorité royale et on ne songe pas encore, d'une manière sérieuse, au mode d'utilisation de ces colonies.

Avec Richelieu et Colbert nous arrivons à la période des compagnies privilégiées ; ces compagnies étant considérées comme un élément indispensable au mode d'utilisation des colonies, il était naturel de consentir en leur

faveur une délégation partielle de la souveraineté nationale, et dès lors le régime législatif colonial se complique de l'immixtion des directeurs de compagnies.

Au roi appartient le pouvoir législatif aussi bien pour la métropole que pour les colonies. Et comme le système colonial de cette époque soumettait complètement les possessions d'outre-mer à l'exploitation de la métropole, il était logique de leur imposer pleinement la législation de celle-ci. En effet, dès le début de la colonisation, les rois imposèrent aux colonies l'observation des lois et ordonnances du royaume. Un édit de mars 1642 promulgué par Louis XIII à l'occasion du renouvellement de la Compagnie des Iles d'Amérique, déclare que les habitants sont « naturels français » et les soumet aux lois de la métropole. Les édits de 1664 qui ont créé les Compagnies des Indes occidentales et orientales portent formellement que « les juges établis en tous les dits lieux seront tenus de juger selon les lois et ordonnances du royaume, et les officiers de suivre et de se conformer à la coutume de la prévôté et vicomté de Paris, suivant laquelle les habitants pourront contracter sans que l'on puisse introduire aucune autre coutume pour éviter la diversité ».

Mais en même temps le système d'exploitation par les colonies conduisait à faire participer celles-ci au pouvoir législatif.

Nous avons insisté sur la délégation de droit public que recevaient les compagnies qui, dans une certaine

mesure, exerçaient les droits régaliens ordinairement réservés au souverain. C'est ainsi qu'elles avaient le droit d'avoir une force armée, de faire la guerre et aussi celui de légiférer. La Charte de constitution de ces compagnies leur donnait mission d'assurer les différents services administratifs, judiciaires et militaires par l'entremise de gouverneurs capitaines généraux ou d'intendants généraux que les gouverneurs faisaient nommer par le pouvoir royal dans les pays dont la compagnie avait obtenu l'exploitation. La compagnie ne pouvait effectivement remplir le rôle qui lui était confié que si elle pouvait légiférer dans ce but. A cet effet, les chartes de concessions contenaient une délégation de pouvoir législatif en vertu de laquelle elles pouvaient rendre des ordonnances, promulguer des édits et des déclarations.

C'est ainsi que l'article XXXVI de la Compagnie des Indes occidentales, fondée en 1664, lui donne le droit « de dresser et d'arrêter tels règlements que bon lui semblera pour la conduite et la direction de ses affaires, tant en Europe et dans les pays concédés, lesquels statuts seraient confirmés par lettres patentes ».

Donc, la subordination de l'intérêt général en matière de colonisation à l'intérêt exclusif des compagnies avait entraîné la création d'une seconde machine législative. M. P. Dislère dit à cet égard (*Traité de législation coloniale*, p. 65) : « Il y avait donc une sorte de partage d'autorité entre les lieutenants généraux et les directeurs de compagnies. »

La compagnie ne se fit pas faute d'user de la grande latitude qui lui était concédée par le roi, et même elle négligea de plus en plus de se munir de la ratification royale (1).

Aux colonies comme en France, la royauté devait réagir contre cet empiétement sur ses droits souverains, et en décembre 1674, le privilège de la Compagnie des Indes fut révoqué : « Comme nous avons jugé que la plupart des droits et revenus attribués à la Compagnie conviennent mieux à la puissance de l'État, nous avons résolu de remettre en nos mains et réunir en notre domaine tous les fonds des terres par nous concédés à la Compagnie avec tous les droits qui se levaient à son profit. »

A partir de ce moment, elles furent directement administrées par le roi ; la justice s'y rendit en son nom et la législation applicable émanait directement ou par délégation de son autorité.

Le roi exerçait ce pouvoir d'une triple façon : soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de gouverneurs, soit enfin par celui de conseils souverains.

(1) *Recueil des lois et constitutions des colonies françaises de l'Amérique Sous-le-Vent* (1784-1790), par Moreau de Saint-Méry ; ordonnance du gouverneur de la Martinique de mars 1654 pour l'établissement d'un marché tous les samedis ; du gouverneur de Saint-Domingue, septembre 1669, sur la vente du tabac ; du gouverneur général des Iles, 3 et 5 février 1671, touchant la fabrication du sucre et du tabac ; du même, 10 septembre 1671, pour les salaires et vacations des officiers de justice.

I. — *Pouvoir législatif direct du roi.*

Cette action législative s'exerçait sous une double forme : 1^o nous avons déjà vu que le droit métropolitain s'appliquait aux colonies et que des textes royaux recommandaient d'y appliquer la coutume de la prévôté et de la vicomté de Paris. En 1679 et 1703, Louis XIV recommande à nouveau aux intendants établis dans les colonies de tenir la main à cette application. Il recommandait notamment que les procès fussent jugés d'après les ordonnances du royaume en matière civile et criminelle, et par là il visait certainement les grandes ordonnances sur la procédure civile et criminelle. Toutefois, comme l'application pure et simple de cette législation métropolitaine aux colonies aurait pu soulever des difficultés à cause de la différence de mœurs et de civilisation des colonies et de la métropole, les intendants des colonies étaient autorisés à modifier cette législation par des règlements et à l'accommoder aux conditions locales. Mais les gouverneurs étaient naturellement portés à dépasser en cette matière les limites de leurs pouvoirs. Ils intervenaient en toute matière : administrative, financière, judiciaire, et ne se faisaient point faute, sous prétexte d'adaptation, de modifier complètement les décisions royales. C'est pour mettre fin à ces difficultés que dans certaines colonies l'autorité royale fit procéder à la codification des textes en vigueur. Le conseiller Petit fut commis à cet effet par un arrêt du Conseil du 17 décembre 1761 et le résultat de ses travaux fut consigné dans l'ordon-

nance générale du 1^{er} février 1766, applicable à toutes les Antilles (Moreau de Saint-Méry, III, p. 138).

2^o A côté de cette législation générale, il y avait une législation particulière aux colonies, émanant du roi et contenue dans des règlements spéciaux. C'étaient, comme pour la métropole, des édits ou des lettres patentes, ou des règlements proprement dits, ou des déclarations avec les différences qui caractérisaient chacune de ces manifestations de la législation royale. Il suffit de se reporter aux recueils spéciaux, comme celui de Moreau de Saint-Méry ou Durand-Mollard, pour juger de l'abondance de cette législation particulière aux colonies.

II. — *Pouvoir législatif exercé par l'intermédiaire de gouverneurs (1).*

A côté de cette législation proprement royale, il en existait une autre qui émanait des fonctionnaires royaux qui avaient remplacé les agents des compagnies; c'étaient les gouverneurs et l'intendant placés à la tête des colonies et assistés d'un conseil souverain. Ces trois organes exerçaient chacun dans sa sphère le pouvoir législatif par délégation du roi. Le gouverneur, qui avait surtout

(1) Octobre 1664, déclaration du roy portant établissement d'un conseil supérieur à la Martinique; 19 février 1670, ordonnant la fabrication d'une monnaie particulière pour les Iles d'Amérique; 16 juin 1670, défendant le commerce étranger aux îles; 30 septembre 1683, déclaration sur les évocations et requêtes civiles; mars 1797, édit sur les formalités en matière de mariage; 25 juillet 1708, sur les mesures à prendre pour éviter la propagation des maladies contagieuses; 4 janvier 1724, sur les minutes des notaires, etc.

des attributions militaires, avait le droit de modifier selon les circonstances les lois et règlements dont il devait faire application aux colonies. Un pouvoir analogue appartenait à l'intendant qui avait surtout compétence en matière administrative. Les ordonnances du 24 mars 1763 et de février 1766 leur donnaient le pouvoir de légiférer en ce qui concernait la perception des contributions, l'entretien des bâtiments publics et la surveillance des navires.

L'intendant partageait aussi les pouvoirs du gouverneur en ce qui concerne les concessions de terre, les affranchissements d'esclaves et la police.

Comme il n'y avait pas toujours une démarcation bien nette d'attributions entre ces dernières catégories de fonctionnaires, il devait naturellement en résulter des conflits, bien que des décisions royales vinssent rappeler à l'intendant qu'« il ne doit jamais avoir que la seconde place » (Lettre du 30 avril 1681).

III. — *Pouvoirs législatifs exercés par les conseils souverains.*

Enfin, le pouvoir législatif était exercé dans les colonies par un troisième organe : les conseils souverains ou supérieurs organisés en majorité par Colbert, mais dont la composition varia suivant les époques et les colonies. A la différence des autorités précédentes qui légiféraient surtout dans le domaine du droit administratif, ces conseils avaient surtout compétence en ma-

tière civile et commerciale, ou relativement à la procédure (1).

Les conseils souverains participaient encore au pouvoir législatif par l'exercice d'un droit analogue à celui qui appartenait en France aux parlements, nous voulons dire le droit d'enregistrement. Tout acte émanant du pouvoir royal n'était obligatoire dans les colonies qu'après enregistrement par les conseils souverains qui exerçaient à cet égard un pouvoir de contrôle analogue à celui des parlements et cours souveraines. Mais cette formalité fonctionnait souvent assez mal : les conseils négligeaient parfois d'enregistrer les ordonnances qu'ils considéraient comme contraires à leurs idées ou à leurs opinions ou, bien mal au courant de la législation métropolitaine, il leur arrivait d'enregistrer des ordonnances dont ils n'avaient qu'une connaissance imparfaite ou qui étaient abrogées dans la métropole.

Il en résultait que certains textes avaient force de loi dans certaines colonies et pas dans d'autres. Pour mettre fin à cette situation, un édit de juin 1776 porta les dispositions suivantes :

ART. 1^{er}. — Il sera établi à Versailles, pour la sûreté et la conservation des papiers publics de nos colonies,

(1) Arrêt du Conseil de la Martinique, 5 octobre 1665, concernant les incriminations ; 13 janvier 1676, touchant les procureurs et les avocats ; 5 novembre 1681, ordonnant enregistrement de la Coutume de Paris et de plusieurs ordonnances ; arrêt du Conseil de Port-au-Prince, 18 septembre 1661, sur certains points de procédure.

un dépôt sous le nom de *dépôt des chartes de nos colonies*.

ART. 2. — Il sera fait incessamment, par les greffiers des conseils supérieurs, un relevé sommaire des enregistrements faits avant cet édit des lois émanées de notre autorité et les expéditions tant de ces règlements faits par les gouverneurs généraux et les intendants avec mention sommaire de leur enregistrement que des règlements faits par les conseils supérieurs. On remontera à un temps aussi reculé que l'état des registres le permettra.

Ce qui caractérise cette législation coloniale de l'Ancien Régime, c'est une extrême confusion, et partant une grande incertitude. L'application des lois métropolitaines était incomplète parce qu'elles étaient insuffisamment connues, ou enregistrées d'une façon imparfaite. Il était difficile, d'autre part, de discerner dans la masse d'ordonnances et de règlements élaborés au cours des deux derniers siècles ceux qui étaient encore en vigueur ou qui avaient été abrogés. La délimitation des compétences entre les gouverneurs, les intendants et les conseils souverains manquait souvent de précision et on pouvait bien des fois se demander si certaines décisions avaient force obligatoire parce que prises par l'autorité compétente. Elle aboutissait en tous cas à de nombreuses contradictions dans la législation coloniale.

SECTION II. — La Révolution et l'Empire.

La question de savoir à qui il appartient de légiférer en matière coloniale s'impose rationnellement à tous les rédacteurs de constitutions écrites. Elle s'est en effet posée au lendemain de la chute de l'Ancien Régime aux constituants de 1789, et la plupart des constitutions qui se sont succédé depuis — sauf celle de 1875 — se sont posé le même problème.

La solution se ramène à l'une des deux idées suivantes : ou bien on peut considérer les colonies comme faisant partie intégrante du territoire de la métropole et décider que par suite les lois de celles-ci s'appliquent de plein droit aux colonies (c'est le système des constitutions de la Révolution) ; ou bien on peut décider qu'il faut aux colonies une législation particulière et que les textes métropolitains ne s'appliquent pas de plein droit (c'est le système pratiqué en somme depuis l'an VIII).

La Révolution pratiqua à l'égard des colonies le principe généreux, mais faux, de l'assimilation à outrance. Pour les hommes du nouveau régime, en effet, tous les Français étaient égaux et devaient être gouvernés par les mêmes lois. Les colonies faisant partie intégrante du territoire un et indivisible devaient être soumises aux mêmes lois. Cette idée domine toute la législation coloniale de cette époque jusqu'à l'an VIII où une réaction se produisit. Lors de la discussion de la Constitution de l'an III, le rapporteur Boissy d'Anglas déclarait :

« Il ne peut y avoir qu'une bonne manière d'administrer, et si nous l'avons trouvée pour les contrées européennes, pourquoi celles de l'Amérique en seraient-elles déshéritées ? » Cette idée domine toute la politique coloniale jusqu'à l'an VIII.

Le premier pas dans la voie de l'assimilation fut fait quand, le 8 juin 1789, la Constituante admit à siéger dans son sein les députés que Saint-Domingue avait envoyés d'une façon peut-être peu régulière. Ce précédent entraîna l'admission des députés de la Guadeloupe, de la Martinique, de l'Inde et de l'Île de France. Toutefois la Constituante sentit qu'il n'était pas possible d'appliquer simplement aux colonies le régime législatif de la métropole, et pour tenir compte des convenances locales et particulières, elle leur permit d'élire des assemblées qui devaient faire connaître les vues des colonies sur la législation qui leur convient. Elle comptait ainsi faire une part à l'initiative des assemblées coloniales dans l'élaboration de la législation coloniale.

En effet, un décret du 24-26 septembre délimitait les attributions respectives en cette matière entre les assemblées locales et la Constituante. A celle-ci est réservée la décision des questions relatives au régime extérieur des colonies, au régime commercial, à l'organisation de la justice, à la défense des établissements, à l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants. Sur tous les autres points, les assemblées possédaient un pouvoir propre.

Enfin la Constituante prévoyait que des représentants pourraient être accordés aux colonies dans l'assemblée métropolitaine (Const. 3-14 septembre 1791, t. III, c. I, art. 1).

La loi du 22-23 août en fixa le nombre à 34 ; la loi du 27 pluviôse an V donna aux colonies 10 représentants au Conseil des Anciens et 16 aux Cinq-Cents.

La Constitution du 3 septembre 1791 déclare aussi que les colonies et possessions françaises, quoiqu'elles fassent partie de l'empire français, ne sont pas comprises dans la Constitution.

Le 24 septembre est voté le complément de la Constitution relatif aux colonies.

Les assemblées locales dépassèrent rapidement les limites que la Constitution venait de leur assigner ; aussi l'Assemblée législative (loi du 28 mars 1792), en même temps qu'elle reconnaît la nécessité d'accorder aux hommes de couleur les droits politiques, décide de ne pas laisser sans contrôle les corps locaux et ordonne que les assemblées coloniales des Antilles exerceront les pouvoirs qui leur ont été attribués sous l'autorité de commissaires civils.

Au moment où ces commissaires allaient partir, on apprit que des troubles se produisaient un peu partout, des décrets donnèrent aux commissaires le droit de suspendre, même de dissoudre les assemblées locales et de suspendre l'exécution de leurs arrêtés.

La Convention poussa l'assimilation à outrance en

décidant, par la Constitution de l'an III, que « les colonies françaises sont partie intégrante de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle » et qu'elles seront divisées en départements. En vertu de ce texte, toutes les lois votées sous l'empire de cette Constitution du 22 août 1795 au 13 décembre 1799 furent *ipso facto* appliquées aux colonies.

La loi du 12 nivôse an VI décréta l'assimilation au point de vue financier des départements coloniaux et métropolitains et les soumit au même régime d'impôts. Pendant cette période, La Réunion s'émancipa peu à peu, l'assemblée coloniale déposa son gouverneur et se déclara permanente, elle resta indépendante du pouvoir central jusqu'en 1803 ; toutes les colonies, d'ailleurs, se refusaient à appliquer certaines lois métropolitaines.

La politique coloniale du Consulat et de l'Empire fut une violente réaction contre les mesures libérales de la Révolution. Le législateur colonial fut changé. Les lois votées pour la métropole cessèrent d'être de plein droit applicables aux colonies, et l'on en arriva au système de la législation spéciale pour les colonies, « le régime des colonies est déterminé par les lois spéciales » (Const. 22 frimaire an VIII, art. 91). Le système aurait pu donner d'assez bons résultats si cette législation spéciale avait répondu aux besoins locaux et particuliers des colonies, si, à cet effet, celles-ci avaient pu faire entendre leurs desiderata ; or il n'en fut rien. Le pouvoir législatif en matière coloniale enlevé au législateur ordinaire

fut transféré au pouvoir exécutif par la loi du 30 floréal an X. Il conserve cette attribution malgré la disposition de l'article 54 de la Constitution du 16 thermidor an X qui exigea un sénatus-consulte organique pour la constitution des colonies ; mais ce sénatus-consulte n'intervint jamais.

Ainsi nous voyons apparaître dans le régime colonial du Consulat le principe de la compétence législative d'un pouvoir exécutif, qui est celui qui domine encore partiellement l'organisation actuelle ; en même temps, les colonies sont placées sous la dépendance réelle de la métropole.

Ainsi l'arrêté du 9 germinal an IX, relatif à la Guadeloupe (la Martinique étant restée aux mains des Anglais), y établit trois fonctionnaires supérieurs :

a) Un capitaine général ayant sous ses ordres les forces de terre et de mer, chargé de la défense intérieure et extérieure, exerce tous les pouvoirs des anciens gouverneurs.

b) Un préfet colonial chargé de l'administration civile, de la haute police et de la levée des contributions.

c) Un commissaire de justice.

Corrélativement à ces mesures, la représentation coloniale disparut ainsi que les assemblées coloniales.

SECTION III. — La Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire.

Avec la Charte de 1814 s'inscrit à nouveau dans notre

législation coloniale le principe de la spécialité qui ne devait plus en disparaître. Les lois et règlements de la métropole ne sont pas en principe applicables aux colonies à moins que le pouvoir compétent n'en décide autrement. Mais la Charte oubliait de dire quel était ce pouvoir compétent. « Les colonies, décidait l'article 73, sont régies par des lois et règlements particuliers. »

Elle oubliait de préciser les cas dans lesquels il fallait une loi et ceux pour lesquels un règlement suffisait. Profitant de cette imprécision, le gouvernement s'arrogea le droit de tout régler par voie d'ordonnances sans consulter les Chambres.

C'est de cette époque que datent les grandes ordonnances qui règlent encore l'organisation administrative de La Réunion, des Antilles et de la Guyane (1825, 1827, 1828). Ces ordonnances enlèvent aux gouverneurs le pouvoir de faire des règlements, si ce n'est pour la police et l'administration. De la sorte, la législation coloniale était élaborée presque tout entière par le roi, les agents locaux n'y avaient qu'une part minime.

Cette législation par voie d'ordonnances était en contradiction avec l'esprit de la constitution. Le domaine respectif des lois et ordonnances devait être le même dans la métropole qu'aux colonies. Là où une loi était nécessaire en France, elle devait l'être aussi aux colonies. Aussi comprend-on que les colons se soient mal accommodés de ce régime qui les soumettait au bon plaisir royal et ne leur assurait pas la garantie de l'intervention législative.

Leurs réclamations furent entendues et trouvèrent satisfaction dans la Charte de 1830 dont l'article 64 dispose que « les colonies seront régies par des lois particulières ». Une loi devient ainsi nécessaire pour toutes les matières importantes intéressant les colonies. C'est pour réaliser le principe posé par la Charte qu'intervint la loi du 24 avril 1833, marquant une date importante dans l'histoire de la législation coloniale, mais qui ne s'appliquait pas à toutes les colonies de l'époque. Certaines d'entre elles : Indes, Sénégal, Saint-Pierre et Miquelon restaient soumises aux ordonnances. Cette loi part de l'idée qu'il est utile en matière de législation coloniale de remettre au législateur local les matières se rattachant à l'intérêt de chaque colonie, et pour lesquelles le législateur métropolitain serait incompétent en ne réservant à celui-ci que les affaires de l'intérêt général.

A cet effet, la loi partage l'exercice de la législation entre trois autorités : les Chambres, le roi et les conseils coloniaux.

La loi. — Une loi était nécessaire pour les matières les plus importantes : exercice des droits politiques, organisation judiciaire, régime douanier.

Les ordonnances royales s'appliquaient aux matières moins importantes : organisation administrative, affranchissements, milices.

Les décrets coloniaux. — Enfin, cette loi de 1833 constituait dans les colonies des assemblées locales nouvelles composées de membres élus. Ces conseils avaient

compétence pour toutes les affaires qui n'étaient pas réservées par la loi soit au législateur, soit au roi. Dans le silence des textes, c'étaient les décrets coloniaux qui intervenaient. Il est vrai que les matières pour lesquelles il fallait une loi ou une ordonnance étaient celles qui touchaient au droit public, à la législation civile, commerciale ou douanière, à l'organisation judiciaire, etc. C'étaient, en un mot, les affaires qui pouvaient être réglées par voie de dispositions générales. Au contraire, pour celles qui exigeaient une adaptation particulière des textes aux conditions locales et qui pouvaient demander une réglementation particulière pour chaque possession, le législateur local était compétent. C'était là une conception heureuse et assez libérale. C'était un retour aux idées d'autonomie coloniale.

Il est curieux de constater qu'aux deux époques où fut tenté cet essai d'autonomie coloniale, les colonies répondirent fort mal au libéralisme du législateur métropolitain. Les conseils coloniaux se livrèrent à une foule d'empiétements, et dans les cinq ans qui suivirent la loi on fut obligé d'annuler 50 décrets coloniaux. Au point de vue financier, la gestion des conseils fut déplorable. Se mettant en révolte contre les fonctionnaires, ils organisèrent une sorte de dictature. La loi du 25 juin 1841 dut intervenir pour mettre bon ordre à ces abus.

Survint la Révolution de 1848; la suppression de l'esclavage apporta une modification radicale à l'organisation des colonies. Le 27 avril 1848, ces conseils coloniaux

furent supprimés, mais rien n'était prévu pour les remplacer.

La Constitution du 4 novembre 1848, dans son article 109, conservera comme les précédentes Constitutions le principe de la spécialité des lois coloniales, mais en même temps elle annonçait un retour prochain aux idées d'assimilation. L'article 109 était ainsi conçu : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français, et sera régi par des lois particulières, jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution. »

La loi annoncée n'était pas encore faite quand survint la Constitution du 14 janvier 1853. Par une réminiscence des institutions adoptées à l'origine du régime impérial, le prince Louis-Napoléon, dans l'article 27 de la Constitution, s'exprimait ainsi : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte la constitution de l'Algérie et des colonies. »

C'est sous l'empire de cette Constitution et par l'application de cet article 27 que sont intervenus les deux sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866 dont les dispositions essentielles sont encore en vigueur.

CHAPITRE III

LE RÉGIME ACTUEL

Maintien du sénatus-consulte de 1854 ; sa déconstitutionnalisation ; conséquences. — 1° Le régime législatif de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe : lois ; décrets en Conseil d'État ; décrets simples ; conséquences du droit d'évocation du Parlement. — 2° Colonies autres que l'Algérie (art. 18 du sénatus-consulte de 1854). — 3° Algérie. — 4° Pays de protectorat et particulièrement Tunisie.

Au point de vue des rouages compétents pour légiférer en matière coloniale, le régime législatif des colonies françaises repose sur le sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui attribue dans une large mesure au chef du pouvoir exécutif le rôle de législateur colonial.

Au premier abord, on peut être surpris qu'à l'heure actuel le régime législatif des colonies françaises repose sur un document datant du Second Empire et qui, par ses origines, se rattache à l'article 27 de la Constitution du 14 janvier 1852 dont il n'est qu'un développement.

Il est cependant de pratique et de doctrine courante que le sénatus-consulte de 1854 n'a pas cessé d'être en vigueur et qu'il a survécu à la chute du Second Empire. Il n'y a qu'un publiciste qui a soutenu le contraire, (Isaac, dans : *Constitution de sénatus-consulte*).

Ordinairement, on justifie et on explique le maintien

du sénatus-consulte par des raisons de nécessité pratique, par l'impossibilité de laisser les colonies sans une certaine organisation législative. Cette explication est insuffisante. La survie du sénatus-consulte repose sur des raisons beaucoup plus solides. Elle résulte de l'attitude même de l'Assemblée nationale qui a présidé à l'élaboration de la Constitution de 1875.

Depuis le mois de mars 1871 jusqu'au 30 décembre 1875 il a été rendu par le chef de l'Etat de nombreux décrets où le sénatus-consulte est visé : décret du 10 août 1872, portant création d'institutions municipales dans le Sénégal, décret du 25 février 1873 étendant à la Martinique le régime forestier de l'île de la Réunion, décret du 12 août 1874 modifiant la composition du conseil colonial de l'Inde. Tous ces décrets se fondent sur le sénatus-consulte de 1854 avec ce détail qu'il s'agissait de colonies qui avaient été admises en 1871 à avoir des représentants dans le sein de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale a-t-elle protesté ? En aucune façon. Son silence est d'autant plus significatif que le chef du pouvoir exécutif exerçait alors ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale devant laquelle il était directement responsable.

Ce silence montre donc que l'Assemblée nationale considérait le sénatus-consulte comme étant toujours en vigueur, et qu'elle le tenait pour compatible avec les institutions législatives et le système constitutionnel qu'elle-même élaborait.

Aujourd'hui, toute controverse a cessé à cet égard et tout le monde s'accorde à reconnaître que les règles édictées par le sénatus-consulte de 1854 conservent leur valeur comme ayant été formulées par une autorité compétente, car les actes que le Sénat du Second Empire a formulés dans l'exercice de son droit doivent nécessairement subsister sous la République (Duchêne, *Du régime législatif des colonies*. Paris, thèse 1893, p. 125).

Par contre, la circonstance que l'Assemblée n'a pas cru devoir mentionner le sénatus-consulte dans les lois constitutionnelles de 1875 indique qu'il s'est opéré une transformation profonde dans le caractère et dans la nature de ce sénatus-consulte : il a cessé d'avoir la valeur qu'il avait eue d'un acte constitutionnel pour prendre le caractère d'un acte législatif ordinaire (Mérignhac, p. 257 ; Girault, I, p. 380).

Cette transformation a eu comme conséquence de faire tomber les barrières que, sur le terrain colonial, le sénatus-consulte avait mises à la compétence de l'organe législatif ordinaire. Cette transformation a eu pour effet de rendre aux Chambres métropolitaines la plénitude de la compétence législative en matière coloniale, si bien que, dans l'état actuel du droit positif, le pouvoir de légiférer pour les colonies appartient à deux organes métropolitains : le Parlement, création législative des lois de 1875 ; d'autre part le chef du pouvoir exécutif, création législative du sénatus-consulte de 1854.

Le Parlement est le premier organe métropolitain qui

a compétence pour légiférer en matière coloniale. Il possède la plénitude du pouvoir législatif qu'il tient de l'article 1^{er} de la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs. Le Parlement est devenu en matière coloniale le législateur prépondérant. La délégation que le chef de l'Etat possède a subi le contre-coup de la transformation qui s'est opérée. Cette délégation a cessé d'être une délégation d'origine constitutionnelle pour devenir une délégation législative ordinaire, délégation que le chef de l'Etat est censé tenir des Chambres elles-mêmes et qu'il n'exerce plus que sous la réserve de leur suprématie législative. Le Parlement puise dans cette suprématie qu'il possède le pouvoir de restreindre ou d'étendre les attributions législatives de l'exécutif. Il peut modifier les conditions dans lesquelles ces attributions législatives s'exercent. Il peut, par exemple, quant aux Antilles et à la Réunion, statuer sur des questions qui d'après le sénatus-consulte de 1854 devaient être régies par décret. C'est ainsi que bien que l'article VI, n° 8, du sénatus-consulte ait rangé l'administration municipale parmi les matières qui devraient être réglées par un décret en Conseil d'Etat, la loi du 5 avril 1884 a pu être, par son article 165, déclarée applicable aux trois colonies.

L'intervention des Chambres, toutefois, reste quelque chose d'exceptionnel ainsi qu'on peut le voir par la table chronologique du *Recueil de jurisprudence et de législation coloniale* de Denant ; le soin d'élaborer la législation coloniale est laissé au chef du pouvoir exécutif, au

Président de la République, second organe métropolitain qui a compétence pour légiférer pour les colonies.

Il importe, pour déterminer le régime législatif des colonies, de faire une série de distinctions.

1° Le sénatus-consulte de 1854 ne s'applique pas à l'Algérie, bien que celle-ci soit possession française depuis 1830. Mais déjà à cette époque, comme nous l'avons dit, l'idée se faisait jour de séparer l'Algérie des autres colonies.

2° et 3° Pour les colonies autres que l'Algérie, le sénatus-consulte les divise en deux groupes : le premier comprend la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion et le second comprend les autres colonies ;

4° Depuis ce sénatus-consulte, le domaine colonial français s'est enrichi d'un grand nombre de possessions nouvelles, notamment le protectorat auquel il était impossible d'appliquer le même régime.

Ces distinctions nous amènent donc à répartir les colonies en quatre groupes :

1° La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe ;

2° Les colonies autres que les trois précédentes ;

3° L'Algérie ;

4° Les pays de protectorat, notamment la Tunisie.

SECTION I. — **Martinique, Guadeloupe, Réunion.**

En 1854, le premier groupe était incontestablement l'élément le plus important du domaine colonial français. Une portion notable de la législation métropolitaine avait été

introduite progressivement dans ces anciennes colonies. Dans ces conditions, le sénatus-consulte n'avait pas cru devoir abroger toute la législation antérieure et soumettre toutes les matières d'une façon aussi complète au droit de légiférer dont le chef de l'État était investi. Le sénatus-consulte faisait des distinctions. Il y a des matières qui sont énumérées par l'article 3 sur lesquelles il ne pouvait être statué que par des sénatus-consultes, tel l'exercice des droits politiques, l'état civil des personnes, la distinction des biens, les différentes modifications de la propriété, les contrats et les obligations en général, les modes d'acquisition de la propriété par succession, donations entre vifs, testaments, contrat de mariage, vente, échange et prescription ; l'institution du jury ; la législation en matière criminelle ; l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre et de mer. Aux termes de l'article 4, rentrait dans le domaine des lois ordinaires le régime commercial des colonies. En troisième lieu, il y avait des matières énumérées par l'article VI sur lesquelles le chef de l'État pouvait bien légiférer, mais seulement par des décrets rendus dans la forme de règlement d'administration publique. C'étaient : 1° la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf les cas réservés dans l'article 3 ; 2° l'organisation judiciaire ; 3° l'exercice des cultes ; 4° l'instruction publique ; 5° le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; 6° la presse ; 7° les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs en ce

qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale ; 8° l'administration municipale dans les points non réglés par le présent sénatus-consulte ; 9° les matières domaniales ; 10° le régime monétaire, le taux de l'intérêt et des institutions de crédit ; 11° l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; 12° le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires ; 13° l'administration des successions vacantes.

Ce n'est que pour des matières qui n'étaient pas comprises dans ces classifications que le chef de l'Etat recevait le droit de légiférer par voie de décret simple.

Ces distinctions sont restées en vigueur sous une double réserve d'abord, il faut faire subir à la terminologie du sénatus-consulte des transformations qui sont rendues nécessaires par le changement qui s'est produit dans le régime constitutionnel. Il est d'interprétation courante qu'il faut remplacer dans l'article 3 les sénatus-consultes par des lois ordinaires émanant des Chambres. C'est précisément cet article 3 qui explique, dans une certaine mesure, que l'intervention des Chambres métropolitaines soit plus fréquente pour les trois colonies qui composent le premier groupe.

En second lieu, il faut tenir compte de la transformation qui s'est opérée dans le caractère et dans la nature du sénatus-consulte. Les classifications qu'il établit pour les colonies du premier groupe ont cessé d'avoir une valeur de classification constitutionnelle. Elles ne sont plus des barrières apportées à la compétence du législa-

teur ordinaire et il est incontestable qu'à l'heure actuelle les Chambres métropolitaines peuvent fort bien intervenir pour réglementer des matières qui ont été cependant classées par le sénatus-consulte dans le domaine des attributions reconnues au chef du pouvoir exécutif. Nous en trouvons un exemple dans la loi de 1890 qui détermine l'organisation judiciaire de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Nous trouvons donc aujourd'hui comme sources législatives pour ces trois colonies la loi, le décret réglementaire, les décrets simples, les arrêtés des gouverneurs et les décisions des conseils généraux.

La loi. Ce qu'il faut entendre par régime commercial des colonies. — Le sénatus-consulte de 1854 (art. 4) mentionnait déjà la loi comme source de la législation coloniale lorsqu'il s'agissait du régime commercial des colonies.

L'article 5 du sénatus-consulte admettait qu'en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions du Corps législatif, le régime commercial des colonies pourrait être réglé par des décrets rendus en Conseil d'Etat, pourvu que ces décrets fussent soumis au Corps législatif dans la session suivante.

Les dispositions du sénatus-consulte relatives au régime commercial des colonies (art. 4 et 5) furent abrogées l'une et l'autre par l'article 2 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Ce texte donnait aux conseils généraux des trois colonies le droit de statuer souverainement sur les

tarifs de douane et d'octrois de mer, sauf, en ce qui concerne les tarifs de douane, l'obligation, pour qu'ils fussent exécutoires, d'obtenir un décret d'approbation rendu en Conseil d'Etat.

C'était un retour aux anciennes idées d'autonomie coloniale. Une fois de plus, ce régime donna de mauvais résultats et les assemblées abusèrent de leurs pouvoirs : elles établirent des tarifs d'octrois de mer très élevés, qui atteignaient aussi bien les marchandises métropolitaines que les marchandises étrangères (car l'octroi de mer est une taxe qui frappe uniformément toutes les marchandises, quelle qu'en soit l'origine) et, pour éviter le contrôle de la métropole, n'établirent aucun tarif douanier, de sorte que les marchandises étrangères étaient traitées sur le même pied que les marchandises françaises.

Le résultat était donc déplorable et la grande loi de douanes du 11 janvier 1892 revint au principe du sénatus-consulte de 1854.

Depuis la loi de 1892, le régime commercial des colonies est donc retombé sous le régime des lois. Mais une discussion s'est élevée sur le sens de l'expression « régime commercial des colonies ». Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 1873 qu'on doit interpréter cette expression non pas dans un sens général, comme désignant l'ensemble des lois commerciales, mais « seulement celles des dispositions législatives qui concernent les conditions économiques et fiscales des colonies

et des autres pays ; par conséquent, les lois de commerce et les lois relatives à l'organisation et à la police du commerce doivent être comprises dans l'article VI du sénatus-consulte, et le pouvoir exécutif peut rendre applicables aux colonies par simple décret les lois promulguées en matière commerciale dans la métropole ».

C'est donc exclusivement le régime douanier des colonies qui est régi par des lois.

Cependant, il faut noter que certaines réductions du tarif douanier peuvent encore résulter de décrets rendus en Conseil d'Etat et que, d'autre part, les pouvoirs des conseils généraux ont été maintenus en partie pour les octrois de mer dont ils continuent à fixer les tarifs, le mode d'assiette et les règles de perception et de répartition. Leurs décisions doivent, du reste, être approuvées par un décret en Conseil d'Etat.

La déconstitutionnalisation du sénatus-consulte de 1854 a augmenté la compétence du Parlement en matière de législation coloniale. Tant que ce texte a eu un caractère constitutionnel, le pouvoir législatif n'avait pas le droit d'évocation par rapport à l'exécutif, parce que c'eût été la violation de la Constitution. Aujourd'hui, aucune entrave de ce genre ne limite l'activité législative des Chambres. Cette extension du pouvoir législatif s'est exercée à plusieurs reprises au détriment du pouvoir exécutif et, en pareil cas, les matières sur lesquelles a empiété le Parlement ont échappé pour toujours au régime des décrets ; car c'est une règle constitutionnelle

que l'exécutif est impuissant à modifier un texte législatif.

L'intervention des Chambres métropolitaines s'est manifestée sous des formes diverses ; tantôt elle se manifeste par la confection de lois spécialement faites pour les colonies ; telle la loi du 15 avril 1890 qui détermine l'organisation judiciaire de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ; la surveillance de l'organisation judiciaire est passée depuis du pouvoir exécutif au Parlement. Tantôt l'intervention des Chambres se manifeste par l'insertion dans une loi métropolitaine de dispositions se rapportant aux colonies (art. 8 de la loi du 11 janvier 1892, disposition relative à l'application de surtaxes dans les colonies). Tantôt l'intervention du Parlement prend la forme d'un article inséré dans une loi faite principalement pour la métropole, article qui a pour objet de la rendre applicable dans les colonies. C'est ainsi que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a été déclarée applicable dans les colonies par l'article 69. L'article 5 du sénatus-consulte de 1854 plaçait, au contraire, expressément dans les attributions du pouvoir exécutif le droit de légiférer en matière de presse par voie de règlement d'administration publique.

De même, une loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes alimentaires a été déclarée applicable dans les colonies par son article 16. De même, la loi municipale du 5 avril 1884 a régi l'organisation municipale de la Martinique, de la Réunion et de la Guadeloupe.

Enfin, l'intervention du Parlement dans l'élaboration de la législation coloniale peut se manifester sous la forme d'une loi ayant pour objet d'étendre à l'ensemble des colonies ou à quelques-unes d'entre elles une loi qui n'avait été primitivement faite que pour la métropole. Exemple, la loi du 28 mars 1905 intervenue pour déclarer applicable à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion la loi du 3 avril 1903 modifiant les articles 334-335 du Code pénal.

Notons enfin que les banques coloniales qui devaient être régies par décret en vertu de l'article 5 du sénatus-consulte ont vu leur privilège renouvelé par la loi du 24 juin 1874, puis par celle du 13 décembre 1901 :

Par suite de ces interventions du Parlement, le domaine d'activité de la délégation législative du Président s'est trouvé sensiblement restreint, car le pouvoir exécutif perd le droit de statuer relativement aux matières sur lesquelles le législateur s'est une fois prononcé. Il résulte de là une conséquence remarquable : il peut y avoir un certain intérêt pour les Chambres à décider qu'une loi déterminée ne sera pas applicable aux colonies. En agissant ainsi, elles lient les mains au pouvoir exécutif et l'empêchent d'étendre par décret cette loi aux colonies. Lors de la discussion de la loi sur les associations, M. Lemyre de Vilers avait proposé un amendement ainsi conçu : « La présente loi n'est pas applicable dans les colonies et pays de protectorat » (Chambre des députés, 29 mars 1901). L'amendement fut repoussé. De

ce rejet, il résulte non que la loi est applicable aux colonies, mais seulement qu'elle peut leur être étendue par décret.

2^o *Décret rendu en forme des règlements d'administration publique. Matières auxquelles il s'applique.* — Le sénatus-consulte de 1854 (art. 6) prévoit comme seconde source de la législation de ces trois colonies les décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire rendus le Conseil d'Etat entendu. Ils sont obligatoires pour les matières suivantes : 1^o législation en matière civile, correctionnelle ou de police, sous réserve des matières qui, d'après l'article 3, relèvent d'un sénatus-consulte ; 2^o l'organisation judiciaire ; 3^o l'exercice des cultes ; 4^o l'instruction publique ; 5^o le mode de recrutement des armées de terre et de mer, ce qui est une nouvelle difficulté. L'article 3 prévoyant un sénatus-consulte pour l'application du principe, il y a à se demander dans quels cas on est en présence de l'application du mode ou du principe ; 6^o la presse ; 7^o les pouvoirs du gouverneur en matière de haute police et de sûreté générale ; 8^o l'administration municipale ; 9^o en matière domaniale ; 10^o le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit ; 11^o l'organisation et les attributions du pouvoir administratif, alinéa d'une importance capitale ; 12^o le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires ; 13^o l'administration des successions vacantes. Enfin cette liste a été allongée en 1900 en vertu de l'article 33 de la loi des finances pour :

14° l'inscription aux budgets locaux des dépenses obligatoires et l'établissement des contributions et taxes locales.

Pour toutes ces matières, le pouvoir législatif est le Président de la République statuant par voie de décrets rendus en Conseil d'Etat.

Tandis que les banques des Antilles, de la Guyane et de la Réunion ont été organisées par des lois, on s'est contenté d'un décret pour celles de l'Indo-Chine et de l'Afrique occidentale (décrets du 21 janvier 1875, 29 juin et 21 décembre 1901). Un décret portant règlement d'administration publique du 6 février 1911 a fixé les conditions d'application de la loi de Séparation et d'exercice public de cultes en ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion.

Du reste, il convient de remarquer que même dans les hypothèses prévues par l'article 6, s'il existe sur les matières réglementées par les quatorze numéros précités une loi en vigueur dans la métropole, un simple décret suffit pour transporter aux trois colonies *sans aucun changement* la législation métropolitaine. Il faut du reste interpréter dans un sens raisonnable cette condition « sans aucun changement » et ne pas considérer comme étant en violation de ce principe les modifications imposées par la différence de dénomination des autorités locales.

3° *Le décret simple.* — Il est de droit commun.

Le sénatus-consulte de 1854 (art. 7) prévoit comme

troisième source de la législation aux Antilles et à la Réunion le décret simple préparé par le ministre des colonies et signé par le Président de la République. Le décret simple est suffisant pour régler : 1° l'organisation des milices locales ; 2° la police municipale ; 3° la grande et la petite voirie ; 4° la police des poids et mesures , et, ajoute le texte : « en général toutes les matières non mentionnées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs ». Cette disposition est très importante, car elle fait du décret simple le droit commun en matière de législation coloniale.

Toutefois, il importe à cet égard d'indiquer que les pouvoirs du Président se trouvent limités soit normalement par les principes du droit public français, soit par l'intervention toujours possible du Parlement.

Les pouvoirs législatifs du Président de la République doivent en effet se combiner avec les principes généraux du droit public français et ceux-ci y apportent certaines restrictions incontestables.

Il en est ainsi d'abord toutes les fois que la mesure prise serait de nature à engager les finances de l'Etat et ne pourrait se réaliser que par une inscription de crédit au budget. Il est nécessaire dans ce cas que le Parlement intervienne, car il a seul compétence pour engager les finances de l'Etat. Ainsi, une loi est nécessaire pour accorder une subvention ou une garantie de l'Etat. C'est ainsi que lors de la création du chemin de fer de Saint-

Louis à Dakar, il a fallu une loi parce que l'Etat assurait à la compagnie un revenu net de 1,154 francs par kilomètre. Au contraire, si cette garantie avait été accordée à la compagnie exploitante par la colonie, un simple décret aurait suffi, comme ce fut le cas pour autoriser la construction du chemin de fer de Saïgon à Mytho (24 avr. 1881).

D'autre part, les principes constitutionnels de 1875 interviennent également pour limiter les pouvoirs de l'exécution quand il s'agit de mesures qui entraîneraient une modification du territoire de la colonie. En effet, l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 porte que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Le pouvoir législatif doit donc intervenir toutes les fois qu'il s'agit d'une mesure impliquant une certaine abdication de la souveraineté française. Il en est de même d'une abdication de propriété quand il s'agit de biens appartenant à l'Etat. C'est ainsi que la loi du 29 août 1905 spécifie que pour la vente d'îles, d'ilots, forts, châteaux-forts ou batteries du littoral déclassées, l'autorisation devra pour les colonies être donnée par une loi (1).

L'application du principe posé dans l'article 8 de la loi du 16 juin 1875 a donné lieu à une discussion intéressante à propos d'une cession de souveraineté faite,

(1) Pour la combinaison du sénatus-consulte de 1854 avec les principes généraux du droit public français, voir A. Girault, *Principes de colonisation*, p. 385-386.

non pas à une puissance étrangère, mais à une compagnie. En 1891, on s'est en effet demandé si le gouvernement ne pourrait pas créer par voie de décret des compagnies de colonisation auxquelles il délèguerait le droit d'exercer certaines prérogatives de la puissance publique, comme le droit de lever les impôts, d'organiser le pays, de rendre justice, d'entretenir une force de police, de traiter avec les chefs indigènes.

Le Conseil supérieur des colonies, inspiré surtout par des considérations pratiques et par le désir de faire vite pour ne pas se laisser distancer par les puissances concurrentes, se prononça en faveur de la légalité du procédé. Cependant, le gouvernement éprouva quelques scrupules et estima que cette délégation, fût-elle la règle, constituerait de sa part, vis-à-vis des Chambres, un manque d'égards qui pourrait lui créer des difficultés politiques. Il ne se reconnut donc pas le droit de légiférer par voie de décret sur cette question, mais préféra adopter un moyen terme. Il demandait aux Chambres de l'autoriser par une loi à créer des compagnies privilégiées par voie de décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique (voir sur cette question les délibérations du Conseil supérieur des colonies, *J. off.*, 9, 14, 19, 20, 26 novembre 1891. Projet de loi déposé au Sénat le 19 juillet 1891, *J. off.*, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1891, p. 432-449).

Le projet, du reste, fut abandonné.

Mais il reste intéressant d'examiner en soi le procédé

imaginé par le gouvernement pour se demander ce que valait cette délégation qu'il demandait au pouvoir législatif.

Il semble que le procédé fut inadmissible et se heurtait au texte de l'article 8. En somme, le gouvernement demandait aux Chambres un blanc-seing qui lui permit de rompre, par des aliénations temporaires et partielles de la souveraineté, l'unité du territoire français. Comment le gouvernement qui ne peut sans une loi abdiquer les droits du pays sur un ilot de quelques hectares perdu au milieu du Pacifique, pourrait-il abdiquer ses droits par décret quand il s'agit de pays dont certains sont plus grands que la France. Serait-ce parce que ces territoires feraient partie de l'empire colonial ? Mais le texte de l'article 8 est formel et ne distingue pas le territoire métropolitain et le territoire colonial.

Pour justifier la légalité de cette concession par décret, on aurait pu faire valoir que cette délégation était faite, non pas au profit d'un État étranger, mais au profit de compagnies françaises formées de capitaux français et qui n'en devaient jouir que pendant un temps limité et sous certaines réserves. Mais on peut objecter que le texte de l'article 8 est formel et qu'il ne permet de faire aucune distinction selon l'étendue et la durée de la délégation.

Du reste, si on envisage en elle-même la question à propos de laquelle la discussion s'est présentée, il semble bien que l'esprit du législateur de 1875 est en contra-

diction avec la solution proposée par le gouvernement en 1891. Le constituant de 1875 n'a pas envisagé la possibilité de créer des compagnies de colonisation par un procédé qui semblait condamné à cette époque, et il ne paraissait guère probable que jamais on songerait à revenir à ce moyen de colonisation.

C'était un vestige du régime féodal contre lequel depuis la Révolution on s'était efforcé de réagir et de lutter. Tout le droit public du XIX^e siècle s'inspire de l'idée qu'il ne faut pas se laisser se constituer dans l'Etat une force quelconque capable de lui faire obstacle, qu'il ne faut pas qu'il puisse sous une forme quelconque se créer un Etat dans l'Etat ; comment aurait-on pu penser que le constituant, si la question s'était posée devant lui, aurait pu admettre que le pouvoir exécutif aurait éventuellement le droit de déroger à ces principes sans assentiment formel et précis du Parlement ? (Cf. Girault, I, p. 387.)

D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà indiqué plusieurs fois, le pouvoir législatif étant souverain peut, quand il lui plaît, évoquer une des matières qui d'après le sénatus-consulte de 1854 devait normalement être réglée par un décret rendu au Conseil d'Etat ou par un décret simple.

On peut même remarquer à ce propos que les pouvoirs du Parlement sont depuis 1875 plus étendus en matière coloniale que sous l'empire de la Constitution de 1852. Alors, en effet, le sénatus-consulte de 1854 ayant une valeur constitutionnelle, le régime qu'il organisait par la

répartition du pouvoir législatif entre les différentes autorités n'aurait pu être modifié par une loi ordinaire ; il n'aurait pu l'être que dans le pouvoir même de révision constitutionnelle, par le pouvoir constituant. La déconstitutionnalisation du sénatus-consulte en ayant fait une loi ordinaire, le défaut de compétence qu'il établit peut désormais être modifié par le législateur ordinaire comme une loi quelconque, expressément ou tacitement. C'est ce qui se produit quand les Chambres, usant de leurs droits d'évocation, légifèrent sur une matière que le sénatus-consulte réservait à la compétence du chef du pouvoir exécutif.

Cette intervention du pouvoir législatif pour régler une question soumise autrefois au régime des décrets aboutit à soustraire désormais cette matière à l'activité du pouvoir exécutif. En effet, c'est un principe constitutionnel qu'une loi ne peut être modifiée par voie de décret ; dès lors, une fois que le Parlement est intervenu dans une matière, celle-ci se trouve par là même soumise pour l'avenir à la compétence législative du Parlement, le Président de la République ne peut plus intervenir. C'est ce qui s'est produit, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, pour l'organisation municipale (loi du 5 avril 1884) et pour l'organisation judiciaire (loi du 15 août 1890) dans les trois colonies.

Il en est de même quand pour une mesure que le sénatus-consulte soumettait au régime des décrets simples ou des décrets rendus en forme des règlements d'admi-

nistration publique, une loi décrète qu'il faudra désormais un règlement d'administration publique. Désormais ces matières ne pourront plus être réglées que par un règlement d'administration publique ou une loi. Ainsi la loi du 7 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat décide, dans son article 43, que des règlements d'administration publique déterminent ces conditions d'application aux colonies ; et un règlement d'administration publique du 6 février 1911 a été rendu à cet effet pour les Antilles et la Réunion. Oui, mais, dira-t-on, il s'agit ici d'un cas où il suffisait d'un décret en Conseil d'Etat d'après le sénatus-consulte de 1854 : alors qu'y a-t-il de changé ?

Le changement est que maintenant il faudra non plus un règlement en forme d'administration publique, mais un règlement d'administration publique ; or, un règlement d'administration publique suppose une loi qui l'ordonne, de sorte qu'en dernière analyse une loi sera nécessaire lorsque l'on voudra modifier le règlement du 6 février 1911.

Il y a même un exemple beaucoup plus curieux.

Il s'agit d'un cas de délégation réglementaire rendu, non au profit du Conseil d'Etat, mais au profit d'un conseil général d'une colonie. C'est le cas créé par la loi du 14 février 1872, sur le régime forestier de la Réunion. Cette loi délègue au conseil général de la Réunion le droit de faire en matière forestière un règlement contenant des pénalités, règlement qui acquerra force de

loi si dans les trois ans il n'est pas modifié ou annulé par une loi. Cette loi de 1872 a soulevé une vive controverse de droit administratif, puisqu'on soutient qu'un règlement d'administration publique n'est pas une délégation de la loi, et que pour le soutenir, on se fonde sur ce qu'il ne peut imposer ni taxes, ni peines (Cf. Berthélemy, *Traité de droit administratif*, 4^e éd., p. 102). Quoi qu'il en soit, qu'il statue par une loi ou qu'il renvoie à un règlement, le Parlement peut déroger au sénatus-consulte de 1854, et sa dérogation est définitive.

Non seulement la compétence du chef de l'Etat peut être modifiée par le Parlement, mais elle peut l'être par lui-même, dans une mesure qu'il ne faut cependant point exagérer. Il est en effet loisible au chef de l'Etat de recourir à un décret rendu en Conseil d'Etat pour décider d'une matière pour laquelle suffirait, d'après le sénatus-consulte de 1854, un décret simple. Pareille modification opérée par une loi serait définitive et lierait le Président de la République pour l'avenir. Il n'en est pas de même quand cette modification émane de la volonté du chef de l'exécutif; il ne faut pas aussitôt tirer argument contre lui de ses propres concessions. Le fait qu'il décide de recourir au Conseil d'Etat, alors qu'il n'y est pas tenu, n'implique pas du tout qu'il perde pour l'avenir le droit de modifier par un décret simple — conformément au sénatus-consulte de 1854 — le décret ainsi rendu sur avis du Conseil d'Etat. Ainsi l'article 53 du décret simple du 20 novembre 1882 sur le service financier des colonies

exige que la délibération des conseils généraux en matière d'emprunts doit être approuvée par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique. Cette disposition pourrait évidemment être modifiée par un décret simple puisqu'elle a été prise par un décret de cette espèce.

4° *Les arrêtés des gouverneurs.* — Le sénatus-consulte de 1854 prévoit encore comme source de la législation des trois îles, mais à titre secondaire, les arrêtés des gouverneurs. L'article 9 décide que les arrêtés et décisions des gouverneurs régleront les matières d'administration et de police et seront compétents pour assurer l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués pour les colonies. Dans certains cas, prévus par l'article 3 de la loi du 8 janvier 1877, les arrêtés des gouverneurs devront, à peine de devenir caducs, être, dans un certain délai, convertis en décrets.

Il s'agit ici d'arrêtés qui édictent des peines supérieures à celles de simple police contre les indigènes pour certains faits prévus.

Telles sont les sources de la législation coloniale aux Antilles et à la Réunion.

SECTION II. — **Autres colonies sauf l'Algérie.**

Pour le second groupe, les limitations que le sénatus-consulte apporte à la compétence du chef de l'Etat, lorsqu'il s'agit des Antilles et de la Réunion, ne se rencontrent plus. Le pouvoir de légiférer attribué au chef du

pouvoir exécutif est absolu. Le sénatus-consulte de 1854 l'exprime dans son fameux article 18, par une formule tout à fait significative : « Les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion seront régies par des décrets de l'empereur. »

Le régime auquel ces colonies sont soumises n'est autre que le régime des décrets simples. L'article 18 ajoutait, il est vrai : « jusqu'à ce qu'il soit statué à leur égard par un sénatus-consulte ».

Ce sénatus-consulte n'est jamais intervenu, de telle sorte que le régime des décrets simples est devenu un régime normal pour les colonies du second groupe et que la portée d'application de ce régime s'est singulièrement agrandie.

L'article 18 est rédigé d'une façon générale : « Les colonies autres. » Il s'est donc appliqué progressivement à celles de ces colonies qui sont entrées dans le domaine colonial français depuis 1854. Cette interprétation extensive est d'autant moins douteuse qu'elle peut se réclamer de précédents fournis par le Second Empire lui-même. L'article 18 est appliqué à la Cochinchine qui est entrée dans le domaine colonial français postérieurement au sénatus-consulte de 1854. En fait, le Président de la République est resté pour les colonies, autres que les Antilles et la Réunion, le législateur normal en vertu de cet article 18. Il peut prendre l'avis du Conseil d'Etat, mais il n'est pas obligé de le faire.

Etant donnés les termes très larges de l'article 18, en

principe il n'existe pas de matières sur lesquelles le chef de l'Etat ne puisse statuer par voie de décret ; son action législative peut revêtir des formes très diverses ; il peut improviser de toutes pièces sur une matière déterminée la législation applicable dans une colonie ou dans un ensemble de colonies. Il peut puiser dans la législation métropolitaine des lois primitivement faites par le Parlement pour la métropole et les déclarer applicables dans une colonie ou dans un groupe de colonies.

La déclaration d'applicabilité dans les colonies des lois qui n'avaient pas été faites pour elles constitue une opération législative. C'est pour le Président de la République une façon d'exercer le droit de légiférer dont il est investi. Par suite, il est maître de déterminer les conditions dans lesquelles se produira cette extension à des colonies des lois primitives faites par la métropole. Il peut déclarer la loi applicable dans son entier ou en partie. Il peut n'étendre la loi qu'en lui faisant subir certaines modifications. Dans cet ordre d'idées, il y a deux hypothèses :

Il est possible qu'une loi soit faite spécialement par les Chambres pour les colonies, ou il est possible que ce soient les Chambres elles-mêmes qui déclarent applicable dans les colonies une loi faite primitivement pour la métropole. Dans ce cas, le texte qui va devenir obligatoire dans la colonie tient sa valeur législative des Chambres métropolitaines, et dans ce cas le chef du pouvoir exécutif n'a plus à intervenir dans la législation colo-

niale ; il se trouve ramené à son rôle pur et simple d'exécutif.

Tout autre est l'hypothèse où le Président de la République prend dans la législation une loi pour la rendre applicable à la colonie. Dans ce cas, c'est de l'attribution législative du pouvoir exécutif que la loi va tirer sa force obligatoire.

Quelque étendue que soit la délégation législative que le chef de l'Etat tient du sénatus-consulte de 1854, il s'en faut que cette délégation soit aussi complète qu'elle l'était sous le Second Empire. Il y a certaines restrictions qui résultent du changement qui s'est opéré dans la nature du sénatus-consulte et de sa combinaison avec les lois constitutionnelles de 1875. Tout d'abord, il faut tenir compte des rapports nouveaux qui se sont établis entre le Parlement et le chef du pouvoir exécutif, puis de cette circonstance que le sénatus-consulte de 1854 a cessé d'être un acte constitutionnel. C'est le Parlement qui est redevenu maître pour les colonies ; il constitue le pouvoir législatif supérieur, celui duquel le chef de l'Etat est maintenant censé tenir le droit de légiférer qu'il possède. Les Chambres métropolitaines, usant du droit incontestable qui leur appartient de légiférer sur n'importe quelle matière coloniale, ont-elles cru devoir légiférer sur une matière déterminée, cette intervention a pour effet de révoquer dans la mesure où elle s'est produite la délégation du chef de l'Etat. Elle va faire passer la matière du domaine des décrets dans le do-

maine des lois ordinaires ; dorénavant, il n'y aura plus que les Chambres métropolitaines qui pourront, par des lois, continuer à légiférer sur cette matière (lois du 29 juillet 1889 sur la presse, art. 109 ; 27 mai 1885 sur les récidivistes, art. 20 ; 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles, art. 6 ; loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes alimentaires, art. 16 ; loi du 21 mars 1905, art. 89-90 sur le recrutement de l'armée). Nous trouvons dans ces lois un article final ainsi conçu : « La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies. »

C'est ainsi que dans la mesure où le régime douanier des colonies a été réglementé par la loi du 11 janvier 1892, il n'y a plus qu'une loi qui puisse modifier ce régime. D'autre part, il y a lieu de tenir compte des prescriptions de la loi constitutionnelle de 1875, loi supérieure à cette simple loi ordinaire, loi qui vient délimiter l'étendue des pouvoirs que le chef de l'Etat tient du sénatus-consulte. Aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, nulle cession, nul échange, nulle disjonction de territoire ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Par suite, le Président de la République ne peut plus se prévaloir des pouvoirs très étendus qu'il trouve dans le sénatus-consulte pour prétendre, soit aliéner par décret une partie du territoire colonial, soit disjoindre par décret un domaine colonial des territoires nouveaux. Aux termes de la Constitution, l'intervention du Parlement est nécessaire.

Dans les premières années qui ont suivi l'expansion

coloniale, la pratique ne s'est pas rendu un compte exact de la portée que pouvait avoir, au point de vue colonial, cet article 8 d'une des lois constitutionnelles de 1875, et on a d'assez nombreux exemples d'adjonctions de territoire colonial qui ont été réalisées simplement par voie de décret. Plus tard on s'est rendu compte de cette erreur et la tendance à rentrer dans la voie constitutionnelle s'est affirmée. C'est conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle que des lois sont intervenues pour consacrer l'annexion de Tahiti, loi du 30 décembre 1880, l'annexion de Madagascar, loi du 6 août 1898 et, en 1912, la réunion à l'Allemagne d'une partie du Congo français.

Dans le même ordre d'idées, il faut tenir compte d'un principe de droit public formellement consacré par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, principe aux termes duquel il n'y a que le Parlement qui puisse engager directement les finances de l'Etat. En conséquence, le Président de la République cesse de pouvoir se prévaloir de la prérogative législative à lui conférée par le sénatus-consulte de 1854 lorsque la mesure à prendre a pour objet direct d'engager les finances de l'Etat. L'intervention du Parlement est encore nécessaire. C'est par application de cette idée qu'il faut recourir à l'intervention des Chambres lorsqu'il s'agit de donner à un emprunt contracté par une colonie la garantie de l'Etat français (Madagascar, Indo-Chine, Afrique occidentale, lois du 14 avril 1900, 19 mars 1905, 25 décembre 1898,

5 juillet 1905, 22 janvier 1907). De même la loi du 29 juin 1882, relative à la garantie kilométrique de la ligne Dakar-Saint-Louis.

Lors de la construction du chemin de fer de la côte des Somalis, la loi du 6 avril 1902 est venue approuver la garantie du gouvernement à la compagnie concessionnaire du versement d'une subvention annuelle de 500.000 francs. Au contraire, pour la construction du chemin de fer de Mytho à Saïgon (24 avril 1881) et du chemin de fer du Dahomey (26 juin 1900), un simple décret a suffi, parce que la garantie du revenu kilométrique était donnée par la colonie et non par la métropole (Voir loi de finances du 14 juillet 1911, art. 127 et § 4).

Le régime du décret simple pourrait encore se trouver écarté par une disposition expresse du législateur qui déclarerait qu'une matière déterminée devra être régie par un règlement d'administration publique. La matière gouvernée alors dans son principe par une loi et dans ses détails par un règlement d'administration publique échapperait ainsi au régime des décrets simples. C'est ce qui s'est passé pour la loi de Séparation des églises et de l'Etat du 9 décembre 1905. L'article 43, alinéa 2, dispose que les règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies. Une disposition de ce genre entraîne une double conséquence qu'il importe de relever: 1° Un décret simple ne suffirait plus pour que le gouvernement puisse étendre aux colonies

l'application de la loi de 1905 ; cette extension, de même que toute modification ultérieure, ne pourra être réalisée que par un règlement d'administration publique ; 2° Si la loi emploie une formule impérative, le gouvernement sera obligé d'élaborer et de promulguer le règlement annoncé par la loi. Mais comme aucune sanction n'est édictée par celle-ci à cet égard, l'objection du gouvernement a plutôt un caractère théorique et reste souvent sans exécution.

Sous ces réserves, les pouvoirs du Président de la République en tant que législateur dans les colonies, régis par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, sont aussi étendus que possible, pourvu que les dispositions de ses décrets ne soient pas en contradiction avec une loi (Dislère, 2^e édit., c. I, n° 253, p. 196 ; Cons. d'Etat, 23 décembre 1898, S. 1901.3.53). C'est ainsi, par exemple, que le décret du 24 juillet 1906, sur le régime de la propriété foncière dans l'Afrique occidentale française, est légal, ayant été rendu conformément aux prescriptions de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Ce texte a pu légalement abroger ou modifier les dispositions du Code civil, car ce n'est pas la loi du 30 ventôse an XII promulguant le Code civil dans la métropole qu'il modifie ou abroge ainsi, mais bien l'arrêté local du gouverneur de la colonie du Sénégal, en date du 5 novembre 1830, ayant promulgué ledit Code civil dans la colonie (Cour d'appel de l'Afrique occidentale française, 21 mai 1901. Denant, *Recueil général de jurisprudence coloniale*, 1^{er} août 1909, p. 241).

Enfin on admet (solution qui au point de vue juridique peut être contestable) que les dispositions de l'article 9 du sénatus-consulte de 1854, conférant certains pouvoirs réglementaires aux gouverneurs de la Martinique, de la Réunion et de la Guadeloupe, doivent être étendues aux autres colonies.

Tel est le droit commun législatif des colonies régies par l'article 18. Cependant, il importe de signaler en terminant que certaines d'entre elles se rapprochent à un point de vue des colonies de la première catégorie. Certaines, en effet, possèdent des conseils généraux, telles : la Guyane, le Sénégal, l'Inde. Ces conseils ont, comme ceux des Antilles, le droit de déterminer l'assiette, la perception et le tarif des taxes autres que les tarifs de douane, sauf approbation par décret en Conseil d'Etat des délibérations de l'assemblée locale (loi du 13 avril 1900).

SECTION III. — L'Algérie.

Les sources de la législation algérienne sont au nombre de 7, parmi lesquelles 5 n'ont plus qu'une importance historique ; ce sont : *a*) les sénatus-consultes ; *b*) les arrêtés du général en chef commandant le corps d'occupation ; *c*) les arrêtés de l'intendant civil ; *d*) les arrêtés du ministre de la guerre ; *e*) les arrêtés du gouverneur général ; *f*) les lois ; *g*) les décrets.

a) Les sénatus-consultes. — L'article 27 de la Constitution de 1852 attribuait au Sénat le droit de régler l'or-

ganisation de l'Algérie comme des autres colonies. Mais le sénatus-consulte ne s'est jamais acquitté de cette mission. Un projet fut élaboré en 1869, une commission avait été nommée pour l'examiner, mais les événements politiques ne le permirent pas. Cependant, en exécution de l'article 27, divers sénatus-consultes intéressant l'Algérie ont été rendus, notamment un sénatus-consulte du 22 avril 1863, sur l'organisation de la propriété foncière indigène en Algérie, dont certaines dispositions sont encore en vigueur. Mais depuis la troisième République, les dispositions des sénatus-consultes n'ont plus que la force de dispositions légales et par conséquent peuvent être modifiées par une loi.

b) *Les arrêtés du général en chef.* — Ces actes législatifs pris pendant la période d'occupation, c'est-à-dire avant le 22 juillet 1834, sont très nombreux. Leur légalité est discutable, car ils ne s'appuient sur aucun texte. Cependant comme ils s'expliquent par les nécessités de la situation politique, la jurisprudence les a validés.

En effet « on était en pays ennemi ; la population civile se trouvait à la suite d'une armée en campagne, le général en chef réunissait donc entre ses mains tous les pouvoirs civils et militaires, il puisait dans les circonstances exceptionnelles de notre occupation le pouvoir de prendre des arrêtés ayant force de loi » (Sumien, *Le régime législatif de l'Algérie*, thèse Paris, 1895). On peut citer comme dispositions de cette catégorie l'arrêt du 9 juin 1831 portant que les actes sous seings privés

entre Européens et indigènes doivent être écrits dans les deux langues, placées en regard l'une de l'autre.

c) *Arrêtés de l'intendant civil*. — Cette source législative a fonctionné de 1832 à 1838, époque à laquelle ce fonctionnaire fut remplacé par un directeur de l'intérieur. Les intendants civils ont, par leurs arrêtés, réglementé un grand nombre de matières importantes. C'est en quelque sorte malgré eux que ces fonctionnaires ont été amenés à élaborer une législation sous la pression des circonstances. L'intendant civil, responsable de l'administration civile, dut, en effet, suppléer à l'inertie du gouvernement qui n'avait pas pris le soin de faire une législation spéciale de l'Algérie. Les autorités métropolitaines, du reste, le laissaient faire, heureuses de se trouver déchargées de ce souci.

« Quand plus tard, en 1850, on vint nier pour la première fois la légalité de ces arrêtés suivis jusque-là sans contestation, il sembla aux tribunaux que proclamer leur illégalité serait faire un acte de malhonnêteté et de mauvaise foi » (Granet, III, n° 23).

d) *Les arrêtés du ministre de la guerre*. — Ces actes sont légaux, car ils ont été pris en vertu de délégations formelles contenues dans un certain nombre de décrets, rendus notamment sous la Monarchie de Juillet. Ces arrêtés ont réglé un certain nombre de matières importantes : tels les arrêtés relatifs aux professions de notaire, de défenseur, d'huissier et de commissaire-priseur, pris en exécution de l'article 73 de l'ordonnance du 28 février 1841.

e) *Les arrêtés du gouverneur de l'Algérie.* — Cette source de législation algérienne a son principe dans la grande ordonnance du 22 juillet 1834. Cette ordonnance conférait au gouverneur général le droit de prendre en cas d'urgence des arrêtés provisoirement exécutoires sur les matières qui d'ordinaire sont régies par voie d'ordonnances. Mais les gouverneurs généraux usèrent de ce pouvoir pour légiférer sur des matières où il n'y avait pas urgence, de sorte que l'ordonnance du 25 avril 1845 (art. 2 et 3) vint restreindre les pouvoirs du gouverneur général. Désormais, il ne pouvait plus prendre d'arrêtés que pour les cas imprévus qui intéressaient l'ordre et la sécurité ; et ces arrêtés devenaient caducs lorsque, dans les trois mois de leur date, ils n'étaient pas ratifiés par le ministre de la guerre et que cette ratification n'était pas publiée au *Bulletin officiel* des actes du gouvernement de l'Algérie. Malgré ces restrictions, il y eut encore des abus : et en 1858, lors de la création d'un ministère spécial pour l'Algérie, le gouverneur général perdit le pouvoir de légiférer par voie d'arrêtés. Aujourd'hui, il ne peut plus prendre d'arrêtés que pour prescrire l'exécution des lois et décrets rendus dans la métropole.

Les ordonnances royales (plus tard les décrets) et la loi. — Un certain nombre de textes émanant de ces 5 sources sont encore en vigueur en Algérie, mais il n'existe plus aujourd'hui que deux sources de législation algérienne : la loi et le décret. Le domaine de la loi est illi-

mité, le législateur étant souverain, et la tendance actuelle est de faire intervenir la loi pour les matières algériennes quelque peu importantes.

Relativement aux points faisant l'objet d'une loi, le régime du décret cesse, car l'exécutif ne peut trancher par une décision à lui spéciale ce dont le Parlement s'est saisi. Il a seulement le droit de prendre des décrets réglementaires pour assurer l'application et l'exécution des lois en question. Certaines lois édictent elles-mêmes les conditions de leur application à l'Algérie. Ainsi l'article 65 de la loi du 27 mars 1907 concernant les conseils de prud'hommes indique de quelle façon la loi s'étendra à l'Algérie. Le domaine des lois est illimité : ce sont des lois qui réglementent le régime commercial (loi du 11 janvier 1851), la constitution de la propriété (loi du 16 juin 1851), enfin la banque d'Algérie (loi du 4 août 1851). Mais le chef de l'Etat peut, par voie de décret simple, légiférer relativement à l'Algérie. C'est l'application de l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834.

Ce texte était ainsi conçu : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement réglé, les possessions de la France dans le nord de l'Afrique seront réglées par des ordonnances. » Il est vrai que la Constitution de 1848, article 109, est venue déclarer l'Algérie « territoire français » et que l'article 109 ajoutait : « l'Algérie sera régie par des lois particulières ». On pouvait en conclure que désormais la loi serait la source de la législation algérienne, puisqu'en France le pouvoir législatif s'exerce sous la forme de

lois. Du reste, le texte même l'indique : « l'Algérie sera régie par des lois particulières ». Toutefois, on a entendu ce texte simplement en ce sens qu'il pose la « spécialité de la législation algérienne » ; le mot « loi » équivaldrait à législation », l'article 109 a seulement voulu dire : « l'Algérie sera régie par une « législation particulière ». Et le Conseil d'Etat, consulté sur l'interprétation à donner à cet article 109 de la Constitution de 1848, a émis à la date du 31 octobre 1849 l'avis suivant, à savoir que « tant qu'une loi ne sera pas intervenue pour régler l'interprétation de l'article 109 et déterminer en Algérie les matières qui sont du domaine de l'exécutif, il appartient au gouvernement de statuer, suivant les cas et selon les circonstances, sur une partie des questions qui se présenteront, en réservant la loi pour celles dont l'importance réclamerait spécialement une solution législative ». Ainsi il appartient au gouvernement de déterminer quelles sont les matières assez importantes pour faire l'objet d'une loi. Donc le décret et la loi constituent les deux sources de la législation actuelle de l'Algérie, et comme le pouvoir exécutif peut élargir le cercle d'application des décrets, nous pouvons dire que le régime des décrets c'est le régime de droit commun pour l'Algérie.

C'était la reconnaissance du maintien de l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 en cette matière. Ce qui est fâcheux, c'est l'incertitude qui règne sur la sphère respective des lois et des décrets. Il est bon nombre de matières réglées par des décrets qui sont assez impor-

tantes, cependant, pour faire l'objet d'une loi. Ainsi on n'aperçoit pas très bien pourquoi les tribunaux répressifs ont été institués par un décret et les cours criminelles par une loi. On reproche au système des décrets de ne présenter aucune garantie pour les citoyens ; les facultés qu'ils accordent ne sont pas des droits, mais de simples tolérances à raison de la facilité avec laquelle ils peuvent être retirés. Aussi a-t-on très souvent proposé de régler par décision législative le domaine de l'exécutif et du législatif ; mais diverses propositions faites à ce sujet, notamment en 1883 et 1888, n'ont pas abouti (proposition Jacques, *J. off.*, *Doc. parl.*, Sénat, 1883, sess. ord., p. 591 ; De la Ferronaye, *J. off.*, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 1883, p. 755 et 759, 1890, p. 907).

SECTION IV. — Pays de protectorat et particulièrement Tunisie.

Le régime législatif des pays de protectorat a une très grande complexité, car on y trouve un double législateur : d'une part, le législateur indigène pour toutes les matières que le pays protecteur ne s'est pas réservées et qui sont surtout des matières d'administration intérieure ; et d'autre part, le législateur du pays protecteur pour toutes les questions d'ordre extérieur et quelquefois d'ordre intérieur. Toutes les matières qui relèvent du pays protégé sont réglées par le législateur de ce pays ; mais parfois sur ces matières mêmes, le pays protecteur se réserve un droit de contrôle. En pareil cas, les actes législatifs de l'autorité indigène sont l'objet d'un visa de l'autorité du pays protecteur.

Quant aux matières qui rentrent dans le domaine réservé au pays protecteur, les actes législatifs relatifs à ces matières émanent exclusivement des autorités du pays protecteur. Mais en pareil cas, quel est le législateur du pays protecteur ?

On s'est demandé s'il fallait appliquer ici l'article 18 du sénatus-consulte de 1854. Sans doute, dans ses termes, il ne vise expressément que les colonies, et des auteurs ont remarqué que le sénatus-consulte n'est applicable qu'à « des territoires français », ce qui exclut les pays de protectorat dont le sol, en droit, n'appartient en aucune manière à la France. Toutefois la pratique n'a pas admis cette manière de voir et elle étend par analogie aux protectorats l'article 18 du sénatus-consulte de 1854. Différents arguments militent en faveur de cette interprétation. Dans le domaine colonial français, il y a des protectorats pour lesquels l'application de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 paraît se justifier sans peine. Le mot protectorat est en effet un terme très élastique qui a été employé pour désigner des situations très diverses. Il y a des protectorats qui n'ont qu'une simple valeur administrative ; la France y a eu recours parce qu'elle y a vu le moyen, sans rien abdiquer de sa souveraineté, de conserver leurs coutumes et leurs chefs à de petits groupements indigènes que la conquête ou l'occupation avaient fait passer sous la domination française.

C'est dans cette catégorie que rentrent les protectorats qu'on rencontrait au Sénégal et dans les autres posses-

sions de l'Afrique occidentale. Ces territoires n'en sont pas moins soumis d'une façon exclusive à la souveraineté française. Dans ces conditions, l'application de l'article 18 ne peut pas soulever de difficultés.

Il y a, au contraire, dans le domaine français d'outre-mer, des protectorats qui répondent vraiment à une forme particulière de l'expansion coloniale et qui ont été la combinaison conventionnelle à laquelle la France eut recours pour faire entrer dans sa sphère d'action politique de véritables Etats indigènes possédant une souveraineté propre ; les traités ont réduit cette souveraineté, mais ils ne l'ont pas détruite ; tels les grands protectorats indo-chinois : Annam, Tonkin, Cambodge. C'est seulement pour ces protectorats politiques qu'on peut se demander si l'article 18 leur est applicable.

La pratique coloniale française n'a pas hésité à se prévaloir de cette disposition. Les traités avec l'Annam et avec le Cambodge confèrent à la France un large pouvoir d'action directe et l'ont investi notamment d'un droit de contrôle en matière d'administration locale.

Ces restrictions apportées à la souveraineté des protégés ont eu comme conséquence d'investir la métropole du droit de légiférer sur certaines matières déterminées. Cette réglementation législative s'est opérée et elle continue de s'opérer tous les jours au moyen de décrets rendus en vertu de l'article 18. Des tribunaux devant qui la question de la légalité de ces décrets a été soulevée ont reconnu la parfaite légitimité de cette intervention du

chef du pouvoir exécutif (Cass., 6 septembre 1877, *Journal de droit criminel*, 1881, p. 207, et Cour d'appel de de l'Indo-Chine, 20 janvier 1899 ; Darest, 09, p. 147).

A l'appui de cette solution, on fait valoir le raisonnement suivant : les traités de protectorat sont ratifiés par une loi qui contient ordinairement la formule suivante : « Le Président de la République est autorisé à ratifier et à faire exécuter le traité signé à..... le..... ». Pour assurer cette exécution, le Président aurait donc le droit de prendre par voie de décret les mesures se rattachant à la mise en œuvre de toutes les clauses du traité et, même comme il l'a fait par décret du 10 novembre 1884, de déléguer à son tour au résident général, en l'espèce celui de Tunis, le droit soit de légiférer personnellement, soit d'approuver les décisions législatives du pouvoir local applicables aux Français eux-mêmes.

Les mots « faire exécuter le traité » contiennent en eux-mêmes au profit de l'exécutif une délégation suffisante, (Girault, I, p. 394 ; Wilhem, « *Théorie juridique des protectorats* », *Journal du droit international*, 1890, p. 204-219 ; *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1889, n° 4).

On peut du reste ajouter qu'il est indifférent pour l'Etat protégé que la part de souveraineté dont il a fait l'abandon soit exercée par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif de l'Etat protecteur. Que l'un ou l'autre décide, le résultat pour lui est le même.

Cette solution est, à notre avis, tout à fait judicieuse.

Dans la mesure où les traités investissent la France au lieu et place du souverain direct d'un droit d'action direct sur le territoire protégé, il se produit un déplacement de souveraineté ; la souveraineté française est substituée à la souveraineté locale. Le territoire protégé devient partiellement soumis à la souveraineté française et cela suffit pour que l'on puisse dire que, dans la mesure de ce dessaisissement de souveraineté, dans la mesure où la métropole se trouve investie du pouvoir de légiférer, le territoire protégé devient une colonie dans le sens de l'article 18 du sénatus-consulte. On objecte il est vrai qu'il y a là une situation, une combinaison à laquelle on n'avait pas songé en 1854.

C'est là une erreur manifeste ; sur ce point nous possédons encore une interprétation du sénatus-consulte d'autant plus précieuse qu'elle date du Second Empire. Quand le sénatus-consulte est intervenu, il existait parmi les éléments du domaine colonial un protectorat analogue aux protectorats de l'Indo-Chine ; c'est le protectorat auquel la Monarchie de Juillet avait soumis le royaume tahitien et qui n'a pris fin qu'en 1880, par l'annexion pure et simple. Le gouvernement impérial a considéré que le sénatus-consulte de 1854 s'appliquait à cette combinaison ; il n'a pas hésité à se réclamer de ce document toutes les fois qu'il a été amené à légiférer sur le territoire.

Le décret du 18 août 1868 qui organise l'administration de la justice dans les établissements français de

l'Océanie et dans les Etats du protectorat vise expressément l'article 18 du sénatus-consulte, et le Sénat n'a fait entendre aucune espèce de protestation. Il n'y a donc pas de doute possible.

Ainsi, le décret est pour le pays de protectorat la source législative de droit commun quant aux matières qui rentrent dans le domaine réservé au pays protecteur.

Bien entendu, le Parlement peut toujours par une loi faire sortir certaines matières du régime des décrets ; et c'est ce qui a été fait pour l'Indo-Chine, avec la loi douanière du 11 janvier 1892 (art. 3).

Ces principes ont surtout reçu leur application en Tunisie. On y ignore le principe de la séparation des pouvoirs et c'est le bey, successeur du kalife et chef du pouvoir exécutif, qui est législateur. Les actes législatifs du bey portent le nom de décrets ; les plus importants sont appelés lois, comme le décret du 1^{er} juillet 1885 sur la propriété foncière qui s'appelle : loi foncière.

Le pouvoir législatif du souverain est donc presque absolu et même plus étendu que celui du gouvernement métropolitain, puisqu'il n'est soumis à aucune restriction constitutionnelle et que le principe de la séparation des pouvoirs n'existe pas dans la régence. L'omnipotence du bey n'est limitée que par l'obligation de respecter les engagements internationaux qu'il a pu prendre, notamment vis-à-vis de la France, et l'obligation de ne pas déroger aux règles du Koran.

Sur toutes les matières qui ne sont pas réservées au législateur français, le bey statue par voie de décret sous réserve, toutefois, d'un contrôle assez étroit exercé par le gouvernement.

En fait, au reste, les décrets beylicaux sont préparés sous l'inspiration du résident général. En outre, deux règles assurent l'efficacité du contrôle de la France sur son pouvoir législatif :

1^o Les projets de décrets sont préparés sous le contrôle du secrétaire général français du gouvernement tunisien ;

2^o Les décrets signés par le bey ne sont exécutoires qu'après visa du résident général. En effet, le Président de la République a, par un décret de 1884 (10 novembre), délégué à ce haut fonctionnaire le soin d'approuver au nom du gouvernement français la promulgation et la mise à exécution dans la régence de tous les décrets beylicaux. Aucun acte législatif émanant du bey ne peut donc intervenir sans l'agrément de l'Etat protecteur. Une clause de même genre, destinée à assurer l'efficacité du contrôle de la France sur le pouvoir législatif local, a été insérée dans le traité de protectorat franco-marocain. Aux termes de l'article 5, le résident général reçoit le pouvoir d'approuver et de promulguer au nom du gouvernement français tous les décrets rendus par Sa Majesté chérifienne. La France laisse à peu près intact le pouvoir législatif indigène, mais le résident général approuve et promulgue tous les décrets rendus.

Un arrêté du résident général en date du 15 décembre 1884 est venu approuver en bloc tous les décrets beylicaux antérieurs au mois de novembre de la même année. La jurisprudence admet, du reste, que même à défaut de cette approbation, les anciens décrets du b^{ey} gardent toute leur valeur à l'égard de la population indigène puisqu'ils émanent de l'autorité régulière.

Quant aux matières dont le pays protecteur s'est réservé la législation, cette législation s'exerce en Tunisie soit par des lois votées par le Parlement, soit par des décrets pris par le Président de la République.

En règle générale, les questions intéressant la Tunisie et qui rentrent dans le domaine de l'Etat protecteur sont réglées par décret simple. Toutefois, elles peuvent être réglées par une loi. Ainsi la loi du 24 mars 1883 a établi des tribunaux français en vue de donner des garanties aux pays qui avaient renoncé aux bénéfices des capitulations.

Il arrive même fréquemment qu'à l'occasion du même acte il intervienne deux actes législatifs : un décret beylical et une loi française ; un décret beylical et un décret français.

Par exemple, une loi française autorisera un emprunt à faire pour la Tunisie et un décret beylical promulguera cette loi en Tunisie et ordonnera l'émission de la première tranche de l'emprunt, de sorte que le régime législatif de ce pays implique la coexistence du pouvoir législatif indigène et du pouvoir législatif protecteur.

De même, la loi précitée de 1883 a été promulguée en Tunisie par un décret beylical du 18 avril de la même année.

C'est surtout par voie de décret que s'exerce en Tunisie le pouvoir législatif de la métropole. Ce sont des décrets qui ont organisé les attributions de résidence générale, des contrôles civils, de la justice française et qui ont réglé en détail les questions qui s'y rattachent.

Il résulte de là que c'est à Tunis et non à Paris que s'élabore la législation tunisienne, ce qui constitue une différence fondamentale avec la législation coloniale ou algérienne, qui, à l'exception des arrêtés pris par les gouverneurs, s'élabore à Paris.

Conclusion. — En résumé, dans les colonies et les pays de protectorat, sauf restrictions, la source ordinaire de législation est le décret simple : c'est le pouvoir exécutif qui est législateur. Cette solution a été vivement critiquée comme présentant peu de garanties pour les colonies, et on s'est demandé pourquoi ce n'était pas le Parlement qui était seul législateur. Cependant, cette solution, si choquante au premier abord, s'explique et se justifie dans une large mesure par la situation des colonies et leur éloignement. Le décret est beaucoup plus vite fait qu'une loi qui demande des discussions au Parlement. Pour des réformes qui demandent souvent la rapidité, afin, par exemple, d'éviter une insurrection menaçante, le pouvoir exécutif est bien mieux placé,

étant en communication constante avec les fonctionnaires.

La règle qui fait du décret une source législative est contraire au principe de la séparation des pouvoirs qui est le fondement du droit public français. Sur le territoire métropolitain, les atteintes à l'état des personnes, à leurs droits politiques ou à la propriété individuelle ne peuvent résulter que d'une loi. Au contraire, dans les colonies, un décret peut bouleverser ces matières. Le décret en quelque sorte y a la même force qu'une loi véritable. Ces distinctions essentielles entre la loi et le décret sur le territoire métropolitain disparaissent dès que l'on se trouve aux colonies.

Une semblable divergence entre le régime des colonies et celui de la métropole peut cependant se justifier. Il s'explique d'abord par des considérations historiques, par le souvenir des temps troublés où ce régime a été établi et aussi par des considérations permanentes tirées de la situation sociale et géographique des colonies.

La législation coloniale a été élaborée par des gouvernements qui essayaient de ressaisir le pouvoir absolu et d'augmenter sans cesse leurs attributions au détriment de celles du Parlement. En dépit d'une évolution constante vers la liberté qui a doté la métropole d'une Constitution, les colonies sont demeurées sous le régime qu'avaient élaboré à leur égard les gouvernements antérieurs et n'ont que peu profité des progrès du droit public métropolitain.

A ce point de vue des critiques pourraient être admises au régime actuel, critiques du reste de caractère surtout théorique car, au point de vue pratique, de sérieuses considérations militent en faveur du régime des décrets. Il ne suffit pas, en effet, de proclamer que le territoire de la métropole et des colonies forme un empire unique pour faire disparaître les différences incontestables de mœurs, de races, de traditions qui subsistent entre les habitants de ces immenses possessions. Il est incontestable qu'elles appartiennent à des civilisations fort différentes qui demandent chacune une législation particulière. Le décret est plus apte à tenir compte de la situation spéciale de chaque colonie. De même dans les vieilles colonies, la complexité des services administratifs ou économiques d'une part, l'éloignement de la métropole de l'autre, justifient dans une certaine mesure que l'on ait conservé au pouvoir exécutif des pouvoirs qui paraîtraient exorbitants dans la métropole.

Le décret, en un mot, est un instrument plus souple qui s'adapte mieux aux nécessités urgentes et variées qui peuvent se présenter aux colonies que l'organisme législatif plus complexe et plus lent.

CHAPITRE IV

PROMULGATION ET PUBLICATION DES LOIS ET DÉCRETS AUX COLONIES

La loi ou le décret relatif à une colonie, bien que promulgué dans la métropole par le Président de la République et publié dans le *Journal officiel* de la République Française ou dans le *Bulletin des lois*, n'y est applicable qu'après une seconde promulgation et une publication spéciale.

SECTION I. — Les formalités de promulgation.

Il faut distinguer trois hypothèses :

a) Une loi votée par la métropole et non déclarée expressément applicable aux colonies ; une fois l'application de cette loi étendue aux colonies, une sous-distinction s'impose : 1° pour les colonies autres que les Antilles et la Réunion, un décret simple suffit, car depuis l'article 18 du sénatus-consulte les autres colonies sont soumises au régime du décret simple. 2° Pour les anciennes colonies (Martinique, Guadeloupe, Réunion), il y a encore une séparation à faire entre les lois qui touchent à des matières prévues par les articles 2, 3 et 4 et les lois qui

visent les articles 6 et 7. Dans le premier cas il faut une loi pour étendre la loi métropolitaine aux trois colonies, dans le second cas un décret sera nécessaire, décret rendu tantôt sous la forme des règlements d'administration publique, tantôt dans la forme de décret simple, suivant la distinction prévue par le sénatus-consulte de 1854.

Exceptionnellement, en vertu de l'article 8 du sénatus-consulte, lorsque la loi métropolitaine du second groupe sera appliquée sans changement à la colonie, un décret simple suffira toujours.

b) Il s'agit d'une loi spécialement faite pour les colonies ou expressément déclarée applicable par le législateur aux colonies, en vertu d'une mention spéciale insérée dans le texte légal, alors l'intervention du pouvoir exécutif devient inutile. L'arrêté de promulgation du gouverneur est seul requis.

c) Enfin s'il s'agit d'un décret simple ou d'un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique, l'arrêté du gouverneur suffit.

La simple insertion au *Journal officiel* local sans un arrêté spécial de promulgation n'a pas par elle-même une signification suffisamment précise pour pouvoir être interprétée comme manifestant de la part du gouverneur la volonté de rendre la loi ou le décret exécutoire. La simple insertion du décret ou de la loi au *Journal officiel* de la colonie ne saurait remplacer l'arrêté de promulgation, car elle ne peut équivaloir à la volonté expri-

mée de rendre ce texte applicable à la colonie. Cette volonté ne résulte pas nécessairement de l'insertion au *Journal officiel* de la colonie, car elle a pu être faite en dehors du gouverneur ou dans un autre but.

La jurisprudence, du reste, est formelle en ce sens.

La Cour de cassation (Cass., 13 juillet 1898, *Rec. Dareste*, 1898, p. 134) a décidé que la loi douanière du 11 janvier 1892 n'était pas applicable aux établissements français d'Océanie bien qu'ayant fait l'objet d'une insertion dans le *Journal officiel* dans une colonie, parce que cette publication n'avait été précédée d'aucun arrêté de promulgation spéciale pris par le gouverneur. De même la Cour suprême a décidé que le décret du 28 février 1890 sur l'organisation judiciaire au Tonkin n'ayant pas été promulgué au Tonkin, n'y était pas obligatoire bien que cependant un décret ultérieur, régulièrement publié, ait visé ce texte (Cass., 16 mai 1895, D. 96.1.49 ; cf. Tananarive, 25 mars 1899, *Rec. Dareste*, 1899, p. 86 ; Conseil d'Etat, 1^{er} juin 1906, *Dar.*, 1906, p. 177).

Ordinairement, l'arrêté de promulgation est accompagné du texte de la loi ou du décret dont il prescrit l'exécution. Le ministère des colonies attache une très grande importance à ce que les choses se passent de cette façon. Une circulaire ministérielle du 2 mai 1906 (*Rec. Dar.*, 1906, p. 481) est intervenue pour recommander aux gouverneurs de reproduire à la suite de l'arrêté le texte complet du document. La Cour de cassation et les tribunaux coloniaux admettent cependant formellement que, pour

que la promulgation d'une loi ou d'un décret dans une colonie soit régulière, il n'est pas nécessaire que le texte soit reproduit dans la feuille officielle à la suite de l'arrêté de promulgation (Cass., 20 juin 1888, S. 90.1.393 ; Cass., 9 novembre 1849, S. 90.1.279 ; Cass., 13 mars 1893, S. 93.1.249 ; Cass., 13 juillet 1898, *Rec. Dar.*, 1898, p. 134 ; C. d'ap. de l'Indo-Chine, 9 novembre 1904, *Rec. Dar.*, 1906, p. 60).

Tous les auteurs sont d'accord pour critiquer cette jurisprudence. Elle aboutit, en effet, à cette conséquence, que les habitants d'une colonie pourront être obligés d'obéir à une loi dont ils ne connaissent pas le texte. Or, le texte de la loi ou des décrets est beaucoup plus intéressant à connaître que celui de l'arrêté de promulgation qui, en somme, n'apprend pas au public quelle est cette législation à laquelle il le soumet. Renvoyer à une loi, ce n'est pas la promulguer. La Cour suprême n'a d'ailleurs sans doute pas remarqué la conséquence bizarre de sa résolution ; elle décide, en effet, que lorsqu'un acte n'est obligatoire qu'aux colonies, il n'est pas nécessaire qu'il soit inséré en France au *Bulletin des lois* (Cass., 1^{er} mai 1852). A plus forte raison l'insertion au *Journal officiel* n'est-elle pas exigée. Si donc, dit M. Girault (I, p. 390), il prenait fantaisie à un gouverneur de promulguer sur un pareil acte en insérant seulement au *Journal officiel* de la colonie l'arrêté de promulgation sans le texte promulgué, la Cour de cassation maintiendrait-elle sa jurisprudence ? Admettrait-elle que toute

une population puisse être forcée d'obéir à une législation qui n'a jamais été publiée nulle part.

Le législateur n'a imparti aux gouverneurs aucun délai pour procéder à la promulgation et sauf un ordre spécial du ministre ou du législateur, ils peuvent la retarder autant qu'ils veulent.

Le gouverneur ne peut du reste, dans sa promulgation, apporter aucune modification au texte officiel sous peine de commettre un excès de pouvoir.

Par exemple, le gouverneur général de la Guadeloupe avait apporté une modification à un décret de 1848 relatif à la presse locale. L'arrêté modificatif fut déclaré inefficace et ne pouvoir servir de base à une modification : « Si le décret qui ordonne de promulguer une loi métropolitaine en donne un texte différent de celui qui a été promulgué dans la métropole, il n'appartient pas aux tribunaux chargés d'appliquer cette loi aux colonies d'apporter au décret une modification s'il ne s'agit pas uniquement d'une erreur matérielle. Le ministre, qui ordonne au gouverneur de promulguer, ne pourrait même pas lui prescrire de faire une modification. C'est un droit qui n'appartient qu'au législateur » (Cass., ch. crim., 25 mai 1850 ; Fuzier-Hermann, *Rép.*, V^o Colonies, n^o 124).

SECTION II. — La publication spéciale.

La loi ou le décret ont-ils fait l'objet d'un arrêté de promulgation publié au *Journal officiel* ? Cette inser-

tion n'a pas pour corollaire immédiat la mise à exécution des textes à propos desquels il est intervenu.

Nous retrouvons ici le système adopté par la métropole qui consiste à faire de l'insertion de l'arrêté le point de départ d'un délai à l'expiration duquel seulement la loi ou le décret est censé connu des intéressés et devient exécutoire pour tout le monde.

Pour les colonies que la France possédait en 1853, le texte fondamental sur cette question de délai est l'article 3 du décret du 15 janvier 1853. D'après ce texte, les lois et décrets sont exécutoires au chef-lieu du jour de leur promulgation au *Journal officiel* local ; pour les autres localités, les délais seront déterminés par le gouverneur suivant les distances. Le texte ajoute : « Dans les établissements coloniaux où il n'y a ni imprimerie ni journaux, la promulgation sera soumise au mode de publication fixé par l'arrêté des gouverneurs des colonies ou commandants (gouverneurs des petites colonies). »

Dans les colonies nouvelles, la question a fait l'objet de textes spéciaux : décret du 1^{er} février 1902 pour l'Indo-Chine ; aux termes de ce décret, les lois et décrets promulgués en Indo-Chine sont exécutoires dans les villes constituées en municipalités un jour franc après la réception à la mairie du *Journal officiel* ; dans les provinces deux jours francs après l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de la province. Pour la Nouvelle-Calédonie et les établissements d'Océanie, il faut se reporter au décret du 12 décembre 1874, art. 72, et à celui du 28 décembre 1885, art. 59.

Il est enfin de jurisprudence constante (Cass., 30 novembre 1864, D. 65.1.186 et 188) que les gouverneurs peuvent, en cas d'urgence et à la condition de le déclarer par un arrêté spécial, abréger les délais. Ce droit a été formellement reconnu en Indo-Chine au gouverneur général par le décret du 1^{er} février 1902, article 3. Toutefois, pour que cette solution exceptionnelle fonctionne, il faut une double condition : 1^o qu'il y ait urgence et qu'un arrêté spécial constate l'urgence, 2^o que des mesures de publication exceptionnelles (à son de trompe ou de caisse, par exemple) soient prescrites pour le gouverneur.

Les règles précédemment énoncées pour la promulgation et la publication des lois et décrets aux colonies ne s'appliquent pas en Algérie où, à la différence des autres possessions françaises, il n'y a pas de promulgation spéciale faite par le gouverneur. La promulgation d'une loi ou d'un décret applicable à l'Algérie émane du chef de l'Etat dans la métropole et il suffit que le texte soit promulgué en France pour l'être en Algérie. Cependant, si une promulgation n'est pas exigée, il faut une publication spéciale. Celle-ci a été soumise à différents régimes depuis 1830. Depuis un décret du 5 novembre 1870, la publication est soumise aux mêmes règles qu'en France, et elle résulte par conséquent de l'expiration du délai d'un jour franc après l'arrivée au chef-lieu de l'arrondissement du *Journal officiel* métropolitain contenant le texte promulgué. L'insertion au *Bulletin officiel*

local des lois et décrets a uniquement pour effet de donner un supplément de publicité (arrêté 30 décembre 1906, *Revue Algérienne*, 1907). L'insertion au *Bulletin officiel* des actes du gouvernement de l'Algérie n'a plus d'utilité comme mode de publication que pour les actes réglementaires du gouverneur général de l'Algérie.

SECTION III. — Règles concernant la promulgation et la publication en Tunisie.

La promulgation d'un acte législatif tunisien émane du bey, mais avec le visa du résident général. La publication est opérée par le soin du secrétaire général du gouvernement tunisien placé auprès du premier ministre tunisien. Elle résulte de l'expiration d'un délai de trois à six jours francs variable selon les distances (Décrets des 27 janvier 1883 et 12 décembre 1896), le délai courant depuis l'insertion du texte, en arabe et en français, au *Journal officiel* tunisien.

Lorsqu'il s'agit en Tunisie d'un acte législatif émanant du pays protecteur, son application en Tunisie suppose une double promulgation et une double publication : promulgation par le Président de la République en France et publication au *Journal officiel français* et au *Bulletin des lois*, promulgation en Tunisie par un décret beylical, revêtu du visa du résident général, et publication par les soins du secrétaire général du gouvernement tunisien au *Journal officiel* tunisien.

SECTION IV. — De l'application aux colonies de la
législation métropolitaine.

Le régime législatif français est dominé par une règle très importante : la règle de la spécialité ; cette règle a pour objet de délimiter la portée d'application sur le terrain colonial des prescriptions législatives par lesquelles se développe et s'entretient la législation métropolitaine.

Elle signifie que les colonies ne vivent pas de la même vie législative que la métropole, qu'il ne suffit pas qu'une loi ou un décret ait force obligatoire en France pour qu'il l'ait également dans les colonies. La législation coloniale est une législation spéciale, distincte et indépendante de la législation métropolitaine, et qui a besoin pour entrer en vigueur dans les colonies d'une consécration législative particulière.

Les conséquences pratiques qu'entraîne cette idée de spécialité sont considérables. En principe, n'ont valeur législative dans une colonie que les décrets et les lois qui ont été faits spécialement pour elle, ou tout au moins, lorsqu'il s'agit de lois ou de décrets de nature à recevoir également application en France, qu'autant que la loi ou le décret a été déclaré applicable dans les colonies par un article inséré dans le texte. Quant aux lois et décrets qui composent la législation métropolitaine, il faut, pour qu'ils prennent force législative dans une colonie, qu'ils

y aient été rendus applicables par les organes métropolitains qui ont mission de légiférer pour les colonies : le Parlement, d'une part, et d'autre part, le Président de la République agissant en vertu de la délégation législative qui lui a été consentie par l'article 18 du sénatus-consulte de 1854.

C'est cette inapplicabilité dans les colonies des prescriptions législatives qui composent la législation métropolitaine qui sert à exprimer principalement la règle de la spécialité de la législation coloniale.

Une législation doit, en effet, être adéquate aux besoins et aux convenances locales ; elle doit donc être spéciale.

Il y a pourtant des éléments qui sont applicables aux colonies pour les colons d'origine française, notamment les parties du Code civil qui déterminent l'état et la capacité des personnes, l'organisation familiale et le régime des successions. Cette application ne doit pourtant pas être la conséquence d'un système. Ce doit être une application faite en connaissance de cause qui ne devra se produire que lorsque le législateur colonial aura jugé que l'application de ce texte métropolitain est compatible avec les conditions particulières dans lesquelles la colonie se trouve.

Cette donnée de la spécialité a d'ailleurs été une condition presque constante de la pratique coloniale française. L'Assemblée Constituante avait mis cette donnée à la base du régime législatif. Toutefois, la Convention

inaugure une politique d'assimilation qu'elle applique dans l'ensemble de ses conséquences. Au point de vue législatif, la constitution de l'an III supprima toute espèce de différence entre la métropole et les colonies qui sont transformées en de simples départements français. L'organe chargé de légiférer est le même pour les colonies et la métropole.

Ce régime n'a pas duré. La Constitution du 22 brumaire an VIII a replacé la donnée de la spécialité à la base du régime législatif des colonies et décidé, dans son article 91, que le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales.

Depuis lors, malgré quelques poussées d'assimilation, la règle de la spécialité est demeurée d'une application constante ; elle a même gardé jusqu'à la chute du Second Empire la valeur d'un principe constitutionnel (Charte de 1814, art. 73 ; Charte de 1830, art. 64 ; Constitution du 4 novembre 1843, art. 109).

La donnée de spécialité a été maintenue par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui est le texte fondamental sur lequel repose le régime législatif des colonies. Ce sénatus-consulte ne s'est pas contenté de sous-entendre la règle de la spécialité, il en a fait une application expresse, directe, en reconnaissant dans son article 8 au pouvoir exécutif le pouvoir de rendre applicables dans les colonies des Antilles et de la Réunion les lois de la métropole, ce qui implique que, par elles-mêmes, ces lois n'ont pas de valeur dans les autres colonies.

En présence de ces faits, on est en droit de poser comme un principe indiscutable que des textes métropolitains n'ont force obligatoire dans les colonies qu'autant qu'ils y ont été déclarés applicables par les organes compétents pour légiférer.

La jurisprudence de la Cour de cassation est formelle sur ce point (2 mars 1893, S. 93.1.273 ; 15 novembre 1894, D. 96.1.563 ; Dareste, *Recueil de législation et de jurisprudence coloniales*, 1900, 2^e partie, p. 61).

La législation des colonies peut donc comprendre à côté des textes faits spécialement pour la colonie des textes pris dans la législation métropolitaine et rendus applicables dans les colonies.

Il importe de se demander de qui peut émaner et sous quelle forme se manifeste cette déclaration d'applicabilité. Il est un point certain, c'est qu'elle ne peut être abandonnée à l'arbitraire des gouverneurs.

Les lois et les décrets faits spécialement pour une colonie n'y sont exécutoires qu'autant qu'ils ont été l'objet, de la part du gouverneur, d'une certaine formalité qu'on appelle la promulgation locale ou la promulgation spéciale. Par contre, un gouverneur ne peut pas, de sa seule autorité, aller puiser dans la législation métropolitaine, pour en faire l'objet d'une promulgation locale, un texte qui n'a pas été rendu applicable dans la colonie par les organes compétents, sous peine de commettre un excès de pouvoir.

Il y a toutefois un cas dans lequel le gouvernement

peut aller puiser dans la législation métropolitaine un texte pour le rendre exécutoire dans sa colonie au moyen d'une promulgation locale ; c'est le cas où lui-même aurait reçu soit d'une loi, soit d'un décret, le pouvoir de légiférer sur une matière déterminée ; par exemple, le gouverneur a, aux termes de l'article 9 du sénatus-consulte de 1854, le droit de rendre des arrêtés et décisions pour régler les matières d'administration et de police, et la loi du 8 janvier 1877 décide que les règlements pris par le gouverneur en matière de police seront sanctionnés par les mêmes peines que les contraventions de simple police dans la métropole. En pareil cas le gouverneur peut aller puiser dans la législation métropolitaine un texte pour le rendre applicable dans sa colonie.

Cette hypothèse exceptée, le fait de puiser un texte dans la législation métropolitaine pour le déclarer applicable dans une colonie pour laquelle à l'origine il n'avait pas été fait, constitue une opération législative qui n'entre pas dans les attributions du gouverneur, cette déclaration d'applicabilité ne peut donc émaner que de l'un des organes qui ont compétence pour légiférer : le Parlement ou le chef de l'Etat.

Nous nous trouvons ainsi amenés à répéter à propos de cette question spéciale les distinctions que nous avons précédemment indiquées entre les différentes colonies.

1° Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, s'il s'agit d'une loi métropolitaine relative aux matières

prévues par les articles 3 et 4 du sénatus-consulte de 1854, cette loi ne sera applicable aux colonies précitées que si le législateur lui-même en a manifesté l'intention. Cette intention peut être manifestée de deux manières : ou bien dans la loi elle-même, ordinairement dans le dernier article, ou bien la loi peut ne contenir aucune mention expresse, mais une loi postérieure la déclarera applicable aux trois colonies. Il faut donc une loi et non un décret pour étendre à ces trois colonies une loi métropolitaine visant ces matières, car il s'agit de matières ne pouvant être réglées que par une loi ou par un sénatus-consulte.

S'il s'agit d'une loi métropolitaine relative aux matières prévues par les articles 6 et 7 du sénatus-consulte de 1854, un décret suffira. Il faudra un décret en Conseil d'Etat pour les matières rentrant dans l'article 6, mais seulement si ce décret modifie quelque chose dans la loi à appliquer. Du moment que sur ces matières la source législative normale est le décret, lorsque le gouvernement étend à ces trois colonies une loi, en réalité, il se l'approprie, et en conséquence, il peut la modifier, et s'il la modifie, il faut alors que le décret soit pris dans les formes voulues par le sénatus-consulte. Ceci résulte de l'article 8 du sénatus-consulte aux termes duquel il suffit d'un décret simple pour appliquer sans modifications une loi métropolitaine relative aux matières de l'article 6.

Ainsi en résumé, aux Antilles et à la Réunion, il faut :

une loi pour leur étendre les dispositions législatives relatives aux matières de l'article 3 ; un décret en Conseil d'Etat, pour leur étendre celles relatives aux matières de l'article 6, sauf que l'on prendra, s'il n'y a pas de changement, un décret simple pour étendre celles relatives à l'article 7.

2° Pour les autres colonies, sauf l'Algérie, un décret simple suffit dans tous les cas. L'article 18 du sénatus-consulte décide que les colonies, autres que la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, sont soumises au régime des décrets simples ; aussi lorsque le gouvernement s'appropriera une loi métropolitaine, suffira-t-il d'un décret simple pour les promulguer.

Les lois métropolitaines, il importe de bien le remarquer, n'ont alors que la valeur de simples décrets, et il suffirait d'un second décret pour modifier ou abroger la loi métropolitaine qu'un premier décret avait rendue applicable à la colonie.

Telle est la pratique suivie pour la déclaration d'applicabilité des lois. Mais il se peut que l'on veuille étendre un décret métropolitain à une colonie, il suffira pour cela qu'un simple décret déclare ce décret métropolitain applicable à la colonie, sauf s'il s'agit des Antilles et de la Réunion, à exiger un décret en Conseil d'Etat dans certains cas et à condition ici, bien entendu, qu'il ne s'agisse pas d'une de ces matières pour lesquelles une loi est exigée.

Donc, dans les colonies françaises, sauf à distinguer

les Antilles et la Réunion d'une part, et les autres colonies d'un autre côté, toute loi ou décret métropolitain n'est applicable que si le législateur colonial a manifesté l'intention de l'y appliquer, et le législateur colonial c'est tantôt les Chambres, tantôt le Président de la République en Conseil d'Etat, tantôt le Président de la République tout seul.

La déclaration d'applicabilité par laquelle un texte métropolitain est rendu applicable dans une colonie peut être expresse, résulter par exemple d'un décret du chef de l'Etat en vue précisément de rendre le texte métropolitain applicable dans une colonie. On peut citer comme exemple un décret du 15 mars 1907 rendu par le Président de la République pour rendre applicable à la Nouvelle-Calédonie tout un ensemble de lois métropolitaines.

La déclaration d'applicabilité peut également être implicite et résulter de ce que, dans un décret ou dans une loi réglementant pour une colonie une matière déterminée, il y a un renvoi, une référence à certains textes, à certains documents législatifs métropolitains : les textes qui font l'objet de cette référence sont alors considérés comme étant rendus implicitement applicables dans la colonie. C'est ainsi que les Codes ont été rendus obligatoires dans nombre de colonies par les décrets organiques qui ont déterminé leur institution judiciaire.

Il ne suffit pas qu'un décret ou qu'une loi fasse application dans une colonie à une matière déterminée de certaines règles métropolitaines pour que, en l'absence

de toute référence ou de tout renvoi, l'ensemble des textes, qui dans la métropole réglementent la même matière, puissent être considérés comme devenant de plein droit applicables à la colonie. C'est ce que la Cour de cassation a décidé dans un arrêt du 27 avril 1894 (D. 1896, 1^{re} partie, p. 563). Il est d'ailleurs intervenu un décret du 16 février 1895 ayant pour objet de rendre applicables dans celles des colonies françaises que la loi de 1892 a assimilées au point de vue douanier à la métropole toute une série de lois, arrêtés, en vigueur en France.

Il y a enfin des décrets qui ont pour objet de réglementer une matière déterminée pour l'ensemble des colonies, par exemple le décret du 30 janvier 1867 réglementant les attributions financières des gouverneurs dans les colonies autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion. Ce décret s'applique naturellement aux colonies qui ont pu entrer dans le domaine colonial français postérieurement à la date à laquelle ce décret a été rendu.

Du reste, quelle que soit l'autorité dont émane la déclaration d'applicabilité, il faut toujours que le texte qui en fait l'objet soit soumis à une promulgation faite par arrêté du gouverneur et à une publication au *Bulletin* ou au *Journal officiel* de la colonie.

Tels sont les principes.

Il existe cependant un certain nombre de cas où l'on admet, à tort ou à raison, que les textes législatifs mé-

ropolitains sont applicables aux colonies sans qu'il y ait eu déclaration d'applicabilité par le législateur, sans promulgation ou publication spéciale. C'est tout d'abord quand il s'agit d'une législation spéciale à certaines personnes, telles que les militaires, les marins, les membres de la Légion d'honneur. Pour de telles lois, il a été jugé qu'elles sont de plein droit applicables aux colonies et aux personnes comme si elles étaient restées dans la métropole. Leur application, au lieu d'être territoriale, est personnelle, et ces lois sont applicables dans les colonies sans promulgation ni publication spéciales.

La jurisprudence considère également comme en vigueur certains textes législatifs de la période révolutionnaire qui y sont appliqués, sans qu'il y ait preuve de promulgation ou de publication, ni même de déclaration d'applicabilité. La jurisprudence part de cette idée que la promulgation et la publication ont dû être faites (Cass., 25 juin 1880, *Journal de Droit criminel*, p. 219), mais qu'on en a perdu la preuve ; et elle se fonde, pour les valider, sur leur longue application.

Enfin, la dérogation la plus importante du principe de la spécialité consiste dans l'application aux colonies de toutes les lois métropolitaines élaborées en France de l'an III à l'an VIII. Pendant cette période, on avait proclamé le principe de l'assimilation du sol colonial au sol français et les textes votés en France étaient de plein droit applicables aux colonies.

Pour celles des colonies qui restèrent françaises pen-

dant cette période, c'est-à-dire pour la Guadeloupe, la Réunion, le Sénégal, la Guyane, on admet que toutes les lois métropolitaines votées de l'an III à l'an VIII et non abrogées depuis restent applicables à ces colonies sans qu'il y ait à rechercher ni si elles y ont été promulguées, ni si elles y ont été publiées.

Toutes ces dérogations sont admises par tout le monde ; elles ne sont pas contestées. Mais voici une hypothèse beaucoup plus délicate et où la solution admise par la jurisprudence peut donner lieu à contestations.

Voici la controverse qui a été soulevée à propos de la portée d'application de la spécialisation. La règle de la spécialité s'applique incontestablement à la partie de la législation métropolitaine qui a pris naissance postérieurement à l'époque où une colonie a été incorporée au domaine colonial. Logiquement, il semble qu'elle doive également s'appliquer pour identité de motifs à celles des lois métropolitaines qui étaient en vigueur en France au moment où l'annexion s'est produite.

Les textes qui ont répété la règle de la spécialité ne font aucune espèce de distinction. On a cependant soutenu qu'il fallait apporter des distinctions dans l'application de la règle de la spécialité ; on a prétendu qu'au cas de conquête et d'annexion d'une colonie nouvelle, les lois et les décrets en vigueur en France au moment de l'annexion devenaient applicables dans la possession nouvelle de plein droit, par la seule vertu de l'annexion,

sans qu'il fût nécessaire qu'il intervint une déclaration d'applicabilité de la part des organes métropolitains compétents pour légiférer en matière coloniale, sans même qu'il fût nécessaire qu'il intervint de la part des autorités locales une promulgation spéciale.

Cette thèse qui vient restreindre la portée de la règle de la spécialité a été adoptée par les tribunaux à la suite de la conquête de l'Algérie. C'est ainsi que le Code forestier a été déclaré de plein droit applicable à l'Algérie (Cass., ch. crim., 25 janvier 1883, Affaire Yaya Ould, D. 85.1.365).

Mais la Cour de cassation s'est prononcée en sens opposé quand il s'est agi des colonies autres que l'Algérie, elle a décidé qu'aucune loi fondamentale n'est applicable à ces territoires, s'il n'y a pas eu une déclaration d'applicabilité spéciale (Cass., 27 décembre 1884, D. 85.1.225) : « Attendu, porte l'arrêt, qu'il est de principe que les lois et règlements en vigueur en France ne sont pas, à moins d'une disposition spéciale, applicables pour les colonies. . . . »

Cette thèse a été reprise par la Cour de Tananarive dans un arrêt du 8 mai 1897 (D. 98. 2. 297, note Sarrut), puis dans une série de décisions : Tananarive, 8 juillet 1903 (*Dareste*, 1904, p. 117) ; Trib. de Majunga, 24 décembre 1906 ; Cass. crim. (Majunga), 30 août 1906 ; Tananarive, 5 janvier et 16 février 1907 ; Tananarive, 27 février 1909 et 6 octobre 1907 et Cass., 29 décembre 1909,

La situation politique de la grande île a été régularisée par une loi du 6 août 1896 qui l'a déclarée annexée au domaine colonial français. La Cour de Tananarive a prétendu que toutes les lois métropolitaines en vigueur en France à cette date étaient devenues applicables de plein droit à Madagascar sans qu'il intervint une déclaration d'applicabilité, et sans qu'il fût besoin d'une promulgation spéciale de la part des autorités locales.

Cette thèse paraît être une inconséquence ; on a invoqué pour la soutenir à la fois des considérations de raison et des arguments de textes. On a dit d'abord que les Français doivent retrouver dans la terre conquise les lois auxquelles ils étaient soumis en France ; à ce compte il faudrait écarter complètement le domaine de la spécialité. On se réclame aussi d'un prétendu principe de droit des gens qui étendrait automatiquement aux territoires annexés la législation en vigueur de l'Etat annexant. Même en admettant que ce prétendu principe existe, ce qui est contestable, il conviendrait d'en limiter l'application au cas où le territoire annexé se présente dans des conditions économiques spéciales analogues à celles de la métropole.

On invoque enfin des raisons de nécessité pratique. Il peut y avoir intérêt à offrir le plus vite possible à la colonisation européenne un maximum de confort législatif ; mais pour arriver à ce résultat, il est un moyen très simple : le Président de la République n'a qu'à prendre un décret déclarant applicables dans les colonies nouvelles

les lois métropolitaines en vigueur en France au moment où l'annexion s'est produite, sauf à laisser au gouverneur le soin de faire un tri parmi ces lois et à lui confier le soin de rendre exécutoires celles des lois dont la mise à exécution lui paraît plus facile avec les conditions économiques et sociales du pays.

Quant aux arguments de texte, on les tire du décret du 28 décembre 1895 qui décidait que les lois françaises « sont et demeurent promulguées dans l'île et ses dépendances ». D'après cette jurisprudence, la loi d'annexion du 6 août 1896, précédée du décret du 9 juin 1896 qui soumet la mise en vigueur des lois françaises à une promulgation suivant les termes prescrits, ne concerne que les actes législatifs à venir. Quant au décret de 1895, il a irrévocablement étendu à l'île toute la législation antérieure à l'occupation.

Cette jurisprudence mérite de sérieuses critiques. « Nous n'admettons pas, dit M. Girault (I, p. 339), que la législation antérieure du pays conquérant saisisse de plein droit un territoire annexé en Europe, à plus forte raison doit-il en être ainsi quand ce territoire est situé à l'autre bout du monde. Pourquoi, du reste, faire pour Madagascar une exception qui n'a été admise pour aucune autre colonie ? » Est-ce parce que l'annexion de cette île a été consacrée par une loi ? Mais l'exposé des motifs de cette loi dit textuellement que « les lois françaises n'entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles auront fait l'objet d'une promulgation spéciale ».

Rien n'autorise donc dans ce cas particulier une dérogation aux principes.

A ce point de vue, du reste, cette jurisprudence est inacceptable : elle est la violation de deux principes essentiels. C'est d'abord la violation de la spécialité de la législation coloniale. C'est, ensuite, la violation du principe posé par le sénatus-consulte de 1854 lui-même, d'après lequel il faut, pour qu'une loi métropolitaine soit applicable aux colonies, une promulgation et une publication spéciales aux colonies. Pour répudier ces deux principes, il faudrait que l'intention du législateur fût clairement déclarée ; or, tel qu'il est, le texte du décret du 28 décembre 1895 est inapplicable et c'est pourquoi la jurisprudence a été obligée d'y apporter une restriction.

D'après la Cour de Tananarive, en effet, l'annexion de Madagascar n'y aurait introduit que « les lois françaises compatibles avec les nécessités et les circonstances locales ». C'est une formule un peu vague. Ce sont les tribunaux qui vont donc être chargés de faire un tri dans la législation métropolitaine et de déterminer quelles sont les lois métropolitaines applicables dans la colonie. C'est l'arbitraire le plus complet ; on aboutit à investir les tribunaux d'un véritable pouvoir législatif. De plus, il n'y a pas de raison de créer pour Madagascar un principe que rien ne justifie : on peut penser que le législateur, dans le décret de 1895, n'avait aucunement voulu dire ce que l'on veut lui faire dire ; quoi qu'il en soit, les dispositions du décret de 1895 sont abrogées par celles

du décret du 9 juin 1896 dont l'article 16 est ainsi conçu : « Seront promulguées selon les formes prescrites les dispositions des lois et des Codes français qui sont rendues applicables à Madagascar. » S'il faut une promulgation spéciale, c'est donc que ces lois ne sont pas applicables de plein droit.

Que faut-il décider au cas où une loi métropolitaine ayant été déclarée par une disposition de cette loi ou d'une loi postérieure applicable aux colonies, certaines dispositions de cette loi seraient modifiées en France.

Certains auteurs ont proposé de faire une distinction selon que les dispositions nouvelles ont simplement pour objet de modifier certaines dispositions de l'ancienne loi, ou bien de s'ajouter à l'ancienne loi. S'il s'agit de dispositions modifiant un article, dans ce cas, il suffirait pour que la loi nouvelle fût applicable d'un simple décret ; car on dit : cette disposition fait corps avec la loi ; or, la loi est déjà applicable, par conséquent, il suffit d'un décret pour porter les dispositions de cette loi à la connaissance des intéressés. Au contraire, s'il s'agit d'une loi nouvelle qui modifie tellement la première qu'elle s'ajoute à elle, en ce cas il faudra une déclaration du législateur, c'est-à-dire un texte législatif. Mais cette distinction doit être repoussée et, dans les deux cas, il faut dire qu'il faut une loi pour étendre aux colonies la disposition nouvelle. On dit, en effet, dans le premier cas : l'ancienne loi est déjà appliquée, soit ; mais on ou-

blie qu'il s'agit de modifier une loi et que lorsqu'une loi est applicable, on ne peut la modifier que par une loi ; et on oublie aussi que si le législateur a appliqué aux colonies la rédaction de la première loi, il s'agit de savoir s'il entend leur appliquer la modification.

La situation serait différente si la loi était déclarée applicable par un décret. En pareil cas, si une modification est apportée à cette loi par le législateur, il suffira d'un décret pour étendre cette modification à la colonie. Il faut peut-être même aller plus loin et admettre que le texte de la loi pourrait être modifié pour la colonie par simple décret. Telles sont les règles relatives aux conditions d'application aux colonies de la législation métropolitaine.

Il ne reste plus qu'à examiner sommairement la même question pour l'Algérie et les pays de protectorat.

Pour l'Algérie, il faut distinguer suivant qu'il s'agit d'une loi postérieure ou antérieure à l'ordonnance de 1834, ordonnance qui a appliqué à l'Algérie le régime des décrets. S'il s'agit d'une loi antérieure à 1834, la jurisprudence des tribunaux algériens, acceptée par la Cour de cassation, est fixée en ce sens que cette loi française est de plein droit applicable en Algérie, même en dehors de toute publication spéciale et sans qu'il y ait besoin ni d'une déclaration d'applicabilité ni d'une promulgation spéciale (Alger, 11 décembre 1861 ; Cass., 17 novembre 1865, et nombreux arrêts dans Estoublo et Lefébure, *Code de l'Algérie annoté*, 1896, p. 6 et 7), et

c'est en somme la jurisprudence que la Cour de Tananarive voulait appliquer à Madagascar. Cette jurisprudence contestable est enterrée par ce fait qu'il faut qu'il s'agisse d'une loi d'intérêt général et que cette loi ne soit pas incompatible avec les mœurs et les circonstances locales. De plus, la jurisprudence admet que ces lois ne valent que comme décrets, et qu'un décret simple pourra les modifier.

S'il s'agit d'une loi postérieure à 1834, il faut faire certaines distinctions. Il peut se faire, tout d'abord, que cette loi ait été déclarée applicable à l'Algérie (ex : loi du 29 juillet 1881 sur la presse, art. 69) ; il suffira dans ce cas que la loi ait fait l'objet d'une publication au *Bulletin officiel* des actes du gouvernement algérien avant 1870 ou depuis 1870 au *Journal officiel* français, si cette loi n'a pas été déclarée applicable à l'Algérie, il faudra alors un décret du chef de l'Etat qui la déclare applicable.

En pareil cas, le chef de l'Etat s'approprie la loi et comme l'Algérie est soumise au régime des décrets, la jurisprudence admet non seulement qu'il peut modifier la loi en se l'appropriant, mais qu'après l'avoir déclarée applicable à l'Algérie, il peut ultérieurement, par simple décret, modifier le texte de la loi. C'est ainsi que le décret du 30 octobre 1898 n'a rendu exécutoire en Algérie que sous certaines conditions la loi du 9 avril 1898 sur l'organisation des chambres de commerce. Enfin, si la loi est muette, et qu'aucun décret ne l'ait étendue à

l'Algérie, il est certain qu'elle est sans application sur ce territoire. Toutefois, la jurisprudence algérienne, pour le cas où ce serait une loi nouvelle qui viendrait modifier un texte législatif antérieur déjà rendu applicable à l'Algérie, applique la distinction que nous avons précédemment critiquée. Si la disposition nouvelle se borne à modifier la rédaction de certains textes de la loi antérieure, elle devient exécutoire de plein droit en Algérie, sans qu'il soit besoin de la déclarer applicable par une nouvelle disposition ou par décret. La Cour de cassation (29 janvier 1907) a décidé « que les lois simplement modificatives des lois qui sont en vigueur en Algérie (il s'agissait de la loi du 15 juillet 1905 sur l'appel des conseils de prud'hommes) y sont exécutoires de plein droit (*Revue Algérienne*, 1907, p. 110 ; Cass., 11 mars 1907 et même *Revue*, 1907, p. 955). Si la disposition nouvelle n'est pas purement modificative de la loi antérieure, il faudra une loi ou un décret pour la déclarer applicable à l'Algérie.

Le principal argument invoqué par la jurisprudence à l'appui de cette distinction, c'est que si les Codes français étaient en Algérie ce qu'ils étaient au début, les Algériens ne profiteraient nullement des améliorations réalisées depuis. L'idée sur laquelle se fonde cette jurisprudence peut être juste en soi, mais en fait la distinction proposée est inacceptable.

Nous croyons cette distinction inexacte. Dans la plupart des cas, il est impossible de distinguer si la loi a une telle importance qu'elle doit être applicable de plein

droit ou seulement en vertu d'une disposition spéciale. D'autre part, la solution a un autre inconvénient : elle peut avoir pour conséquence de rendre applicable à l'Algérie un texte que le législateur pouvait ne pas avoir songé à adapter à cette colonie. La question s'est posée pour la loi du 12 juillet 1905 relative à l'organisation des justices de paix ; devait-on considérer cette loi comme applicable de plein droit à l'Algérie. La question a été souvent discutée (*Revue Algérienne et Tunisienne*, 1905, p. 308 et 39 ; 1906, p. 191 et 39, 234 et 119 ; 1907, p. 60).

Finalement, la Chancellerie a tranché la question dans le sens de la négative par le motif que les Chambres françaises n'avaient pas eu l'intention de modifier l'organisation spéciale des justices de paix algériennes (*Revue Algérienne*, 1906, p. 85).

Pour les pays de protectorat, les lois françaises qui seraient relatives à des matières entrant dans le pouvoir que s'est réservé la France pourront être déclarées applicables dans les pays protégés par une loi ou par un décret. Elles devront être, de plus, dans les pays protégés, l'objet d'une promulgation spéciale. En Tunisie, cette promulgation est faite par le bey, sous le contrôle du résident général.

Mais supposons qu'il s'agisse d'un point laissé au pouvoir législatif indigène, pour qu'une loi française statuant sur ce point soit applicable, il faudra que par un décret du pays protégé, par un décret beylical, s'il s'agit de la Tunisie, cette loi soit déclarée applicable. Parfois.

comme en Tunisie, le décret déclarant applicable une loi métropolitaine sera lui-même promulgué avec le concours et sous le contrôle du pays protecteur.

Parmi les différentes questions qu'il nous resterait encore à examiner pour être complet, nous n'en indiquerons que deux.

D'abord, nous nous demanderons quelle est la législation applicable au territoire annexé à une colonie ?

Pas de difficultés pour les actes législatifs postérieurs à l'annexion, ils s'appliquent de plein droit au nouveau territoire ; mais que décider pour la législation promulguée antérieurement à l'annexion ?

Les auteurs font une distinction :

1^o Si le pays annexé était avant l'annexion un pays vacant ou habité par des populations sauvages et par conséquent n'était soumis à aucun régime législatif, la législation de la colonie annexante se trouve purement et simplement étendue au territoire annexé, car un pays ne peut rester sans lois. Les frontières de la colonie se trouvent en pareil cas purement et simplement reculées. La France a eu plusieurs fois l'occasion de faire application de cette idée en Afrique ; c'est ainsi que la législation du Congo français a été étendue au territoire du Tchad constitué par un décret du 5 septembre 1900 ; de même, la législation et les règlements du Sénégal et de ses dépendances ont été étendus aux territoires militaires qu'un décret du 20 décembre 1900 a créés entre le Tchad et le Niger (Dislère, *Législation coloniale*, I, 253).

2° Si, au contraire, le territoire annexé possédait une législation avant l'annexion, il en conserve encore le bénéfice à moins d'une disposition expresse contraire. Une loi est nécessaire pour opérer cette substitution de législation à la législation ancienne. C'est ainsi qu'une loi est intervenue lors de l'annexion de l'île Saint-Barthélemy (loi du 2 mars 1878).

Ces principes ont également reçu leur application à propos de Sainte-Marie de Madagascar. Pendant quelques années, remarque Dislère, la colonie de Sainte-Marie de Madagascar est restée dans une situation anormale au point de vue législatif. Le décret du 17 octobre 1876 avait rattaché cette île à la Réunion comme dépendance. Mais le régime de dépendance de la Réunion prévu par l'article 193 de l'ordonnance de 1835 n'étant pas applicable à cet établissement, en l'absence de tout texte législatif, il en résultait que Sainte-Marie de Madagascar restait soumise au même régime qu'avant son annexion à la Réunion. Cette situation a pris fin par la promulgation du décret du 29 octobre 1887 qui a rendu applicables à Sainte-Marie de Madagascar les lois, décrets ou ordonnances qui ont promulgué ou modifié à la Réunion la législation civile, commerciale et criminelle en vigueur dans la métropole. Depuis cette époque Sainte-Marie de Madagascar a été rattachée successivement à la colonie de Diégo-Suarez, puis à Madagascar ; les lois promulguées auparavant y sont toujours en vigueur (Dislère, *op. cit.*, I, p. 227).

Il nous reste à nous demander quel est, en dehors de la colonie où ils ont été promulgués, l'effet des textes législatifs d'une colonie? S'imposent-ils aux juges des autres colonies? ou aux tribunaux de la métropole? Peut-on valablement invoquer en France des droits que l'on tient d'un acte législatif colonial.

La Cour de cassation s'est prononcée sur la question le 18 juin 1890. Il s'agissait de savoir si des Indiens, qui ayant dans les conditions du décret du 21 septembre 1881 renoncé à leur statut personnel, et comme tels obtenu la naturalisation française, pouvaient être inscrits sur des listes électorales en Cochinchine. La Cour de cassation a répondu par l'affirmative parce que le décret du 21 septembre 1881, qui a tenu lieu de loi dans les établissements de l'Inde, assure définitivement la qualité de Français aux Indiens renonçant à leur statut personnel. Cependant il faut remarquer que cette décision de la Cour suprême est intervenue sur une question de nationalité et que celle-ci formant une qualité indivisible, la solution s'imposait en quelque sorte. Il pourrait n'en être pas de même sur d'autres matières pour lesquelles on pourrait, au contraire, soutenir que la disposition promulguée pour une colonie n'a de valeur que pour celle-ci, et ne saurait produire d'effet en dehors de la colonie qu'en vertu d'une promulgation et d'une publication spéciales.

CHAPITRE V

APPRÉCIATION DU RÉGIME LÉGISLATIF COLONIAL. — LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES COLONIES.

Tel est le régime législatif des colonies françaises. — Il nous reste à l'apprécier et à rechercher dans quel sens il pourrait être amélioré.

Il semble que le procédé le plus sûr pour donner aux colonies la législation qui leur convient, ce soit de la faire faire sur place et de confier en principe le soin de l'élaborer à des rouages fonctionnant dans les colonies.

La décentralisation appliquée à la confection de la législation coloniale présente un double avantage : elle est le moyen le plus efficace de réaliser la spécialité de la législation coloniale. D'autre part, elle apporte la célérité dans l'œuvre législative. On peut objecter, il est vrai, qu'on risque de compromettre les intérêts supérieurs de la métropole, mais ces scrupules ne sont aucunement fondés ; il suffit de donner à la métropole un droit de contrôle et de lui réserver également le droit de légiférer directement sur les matières qui répondent à ses intérêts essentiels. Le Congrès colonial de 1900 s'est prononcé dans le sens d'un régime colonial constitué au point de vue législatif sur la base de la décentralisa-

tion ; la même solution a été préconisée à l'Institut colonial international en 1903 et en 1904.

C'est ce qu'a compris la pratique coloniale anglaise ; le régime législatif des colonies britanniques est organisé sur la base d'une décentralisation très large. Le Parlement et la Couronne ont bien conservé le pouvoir de légiférer, mais c'est une prérogative dont ces organes n'usent que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Dans chaque colonie, la masse de la législation ordinaire est faite sur place par des rouages dont l'organisation varie avec la nature de la colonie et la composition de sa population. Dans les colonies de la Couronne, l'élaboration est confiée à un organe distinct du gouverneur qu'on nomme le Conseil législatif. Le Conseil législatif est composé de membres officiels et de membres non officiels ; le dosage de ces deux éléments est composé de façon à donner la majorité à l'élément officiel, les membres non officiels étant choisis par l'administration elle-même.

Ce n'est qu'exceptionnellement, à l'île Maurice, par exemple, que l'on voit intervenir l'élection, à une dose d'ailleurs très modérée, dans le recrutement des membres non officiels. Les intérêts de la métropole sont sauvegardés par le contrôle qui lui a été réservé sur l'usage que les organes locaux peuvent faire de la délégation législative qui leur a été consentie.

Très lâche lorsqu'il s'agit de colonies à gouvernement responsable, ce contrôle est au contraire très énergique lorsqu'il s'agit de colonies de la Couronne.

Les ordonnances élaborées par le Conseil législatif ne peuvent avoir force législative que par l'approbation du gouverneur qui peut ordonner ou refuser son assentiment. Il peut même, lorsqu'il s'agit d'une mesure législative importante, s'en remettre au gouvernement métropolitain, au ministre des colonies, du soin de se prononcer directement sur la valeur de l'ordonnance et du soin de lui donner la consécration.

Dans son désir d'équilibrer ce régime de décentralisation, la pratique a superposé à ce contrôle exercé par le gouverneur lui-même un contrôle exercé directement par le ministre des colonies représentant le gouvernement métropolitain. Le gouverneur a-t-il donné son approbation à une ordonnance votée par le Conseil législatif, cette ordonnance, bien qu'entrant immédiatement en exécution, n'est pas cependant encore définitive ; son texte doit être immédiatement transmis au ministre des colonies et ce dernier, agissant pour le compte de la Couronne, peut désavouer l'ordonnance, et la conséquence de ce désaveu va être de frapper l'ordonnance de caducité, si bien qu'elle perdra toute espèce de valeur légale.

Cette politique de décentralisation n'est pas celle qui a prévalu en France. Sans doute, à diverses époques, les assemblées coloniales ont reçu du législateur certains pouvoirs en vue de régler elles-mêmes diverses questions de législation coloniale. Il en fut ainsi, notamment, avec le décret du 24 septembre 1791, puis en 1833, et beaucoup plus tard, en matière de douane et d'octrois de

mer, en vertu du sénatus-consulte du 14 juillet 1866. Mais ce ne sont là que des périodes tout à fait exceptionnelles et, d'une façon générale, on peut dire que le soin de légiférer pour la colonie a été confié à des organes métropolitains. C'est encore le système actuel reposant sur le sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Ce régime législatif colonial est l'objet de critiques très vives. En général, ce qu'on lui reproche, c'est d'avoir attribué au Chef du pouvoir exécutif le rôle législatif. Le régime des décrets est dénoncé comme une violation des principes fondamentaux du Droit public français.

On se demande quel est exactement au point de vue constitutionnel le fondement du pouvoir législatif conféré au Président de la République. S'agit-il d'un pouvoir propre ou d'un pouvoir délégué ? S'il y a délégation, cette délégation est-elle légale ? Le Parlement qui est investi par le peuple de la mission de faire la loi avait-il compétence pour faire cette délégation ? Enfin, l'incohérence des règles constitutionnelles est telle que l'on a pu douter sous la Troisième République de la légalité du sénatus-consulte de 1854.

Que de pareilles questions puissent se poser, cela suffit à montrer l'indécision qui règne sur la matière et qu'il y aurait intérêt à faire cesser par des réponses précises.

On reproche, en outre, au régime des décrets de prêter à l'arbitraire, du jour au lendemain un décret provoqué par un agent maladroit peut compromettre les plus légitimes espérances ou ruiner les projets les mieux conçus.

Il suffit en effet d'un simple décret, même dans des colonies aussi importantes que la Cochinchine, le Sénégal, ou la Nouvelle-Calédonie, pour bouleverser toute leur organisation antérieure (L. Lemyre de Villers Ch., 27 novembre 1890, *J. Off.*, 28 novembre, p. 2299).

Ce régime n'est pas seulement arbitraire, il est injuste ou instable. Chaque changement à la tête du pouvoir est susceptible d'amener une modification de la législation coloniale si les idées du nouveau ministre ne sont pas les mêmes que celles de son prédécesseur. Ainsi en 9 ans, six décrets sont intervenus pour réorganiser l'administration judiciaire en Indo-Chine (Appert, *Revue du droit public*, 1895, t. III, p. 468).

« Le régime des décrets, conclut M. Leroy-Beaulieu, a pour conséquence de faire artificiellement le silence autour des questions coloniales, de les enterrer sans bruit ou de les trancher avec le minimum de discussions et d'informations. Il excite, par conséquent, à un très juste titre la défiance et le mécontentement des colons. »

Ce n'est pas seulement le régime des décrets qui soulève des critiques, c'est tout le mécanisme de la législation coloniale qui est attaqué. On reproche aux conditions défectueuses dans lesquelles il s'exerce d'aboutir à une imprécision législative des plus préjudiciables. Il est arrivé que des gouverneurs se sont arrogé le droit de modifier les lois qu'ils étaient chargés d'appliquer.

La promulgation et la publication locales soulèvent des difficultés continuelles. Elles ne sont pas toujours

régulièrement faites, et il en est dont on n'a pu retrouver la trace et qu'il a fallu présumer avoir été faites. Dans d'autres colonies, il est arrivé que la promulgation a eu lieu deux fois, comme pour le Code civil qui l'a été deux fois au Sénégal en 1805 et 1830 (Bordeaux, 28 mai 1869, S. 90.2.230).

Ces critiques paraissent passer à côté du véritable mal. Le principe de la séparation des pouvoirs est un principe métropolitain auquel il faut appliquer la donnée de la spécialité de la législation coloniale.

La centralisation une fois admise comme méthode législative, le régime des décrets paraît en être le complément normal. Le Chef du Pouvoir exécutif a, en effet, une supériorité de compétence et de célérité sur les Chambres, il dispose, en effet, de nombreux moyens d'informations et est plus à même d'être renseigné sur les besoins des milieux pour lesquels il est appelé à légiférer. Il a en outre une supériorité, car c'est un rouage de mise en marche plus facile. Il n'est pas retardé par la procédure parlementaire comme les Chambres.

Les critiques adressées au régime législatif portent à côté du véritable mal. Le véritable mal est dans la centralisation sur laquelle cette organisation repose ; il est dans cette conception qui place en principe dans la métropole l'origine et la source de toutes les mesures ; ce sont des organes fonctionnant en France qui se partagent en principe la confection de la législation coloniale ; le sénatus-consulte dans son article 9 reconnaît bien aux

gouverneurs le droit de prendre les arrêtés obligatoires pour les habitants; leur pouvoir est beaucoup plus étendu même que celui que possèdent les préfets dans la métropole; ils tiennent la plénitude du pouvoir réglementaire, mais toutes les fois qu'il s'agit de légiférer à proprement parler, l'intervention des rouages métropolitains devient indispensable.

Les habitudes de centralisation sont tellement fortes en France qu'on n'a pas pu persévérer dans les quelques essais de décentralisation législative qui ont été tentés dans quelques-unes des colonies françaises.

La pratique française a adopté la donnée de la spécialisation coloniale; c'est une façon singulière de réaliser cette donnée que de faire fabriquer ainsi la législation à distance. Peut-être pourrait-on penser que cet inconvénient est corrigé par la représentation coloniale. Mais d'excellents esprits ont pensé que la pratique coloniale a fait également preuve ici d'inconséquence en reconnaissant à certaines colonies le droit d'avoir des représentants dans les Chambres métropolitaines. On peut, en effet, considérer que c'est une fâcheuse erreur que de permettre de donner aux colonies le droit d'être représentées au Parlement. Ce fut une institution intermittente dans la politique coloniale française et dont les adeptes de l'assimilation restent encore partisans.

De fait, si l'on fait abstraction de ce qui s'est passé au début de la Révolution française, l'attribution aux colonies de représentants dans les Chambres métropolitaines

correspond aux époques où les idées d'assimilation ont exercé leur influence sur l'orientation de la politique coloniale.

En 1789, la représentation parlementaire des colonies est entrée dans la pratique d'une façon incidente ; sans se rattacher au plan et au programme d'ensemble, elle a été le produit spontané du mouvement général de réaction qui se produisait partout. Ce sont les colonies qui, d'elles-mêmes, spontanément, sans y avoir été invitées, envoient des députés pour siéger à l'Assemblée Constituante. La mesure était tellement imprévue que ce ne fut pas sans soulever une discussion très vive que ces députés furent appelés à siéger dans le sein de l'Assemblée.

Maintenus à la Convention par la loi du 22 août 1792, la représentation parlementaire des colonies devient avec la Constitution de l'An III quelque chose de systématique. Cette constitution de l'An III a été l'application intégrale, réfléchie, de la politique d'assimilation ; les colonies sont transformées purement et simplement en des départements français, soumis aux mêmes lois, aux mêmes institutions, aux mêmes impôts que les départements de la métropole. L'organe législatif est le même ; il semble par suite naturel que les colonies soient représentées.

Survient la Constitution de l'An VIII qui rompt avec la politique d'assimilation pour revenir à une politique législative fondée sur la donnée de la spécialité de la

législation coloniale. La représentation coloniale est supprimée et remplacée par un Comité consultatif qu'un arrêté de l'An XI établit auprès du gouvernement métropolitain et composé de délégués nommés par les colonies. Ce fut l'origine du Conseil des colonies qui subsista jusqu'en 1848 auprès du Ministère de la marine avec certains changements dans sa composition et dans son mode de recrutement sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (Ordonnance du 21 novembre 1819; Loi du 24 avril 1833).

Cet état de choses se maintient jusqu'à la révolution de 1848. L'avènement de la Troisième République inaugure une tendance nouvelle ; les idées d'assimilation reprennent de l'influence et la représentation coloniale fait sa réapparition.

Le décret du 15 mars 1848, puis le décret du 27 avril 1848 appellent les colonies à avoir des représentants dans le sein de l'Assemblée constituante. Les instructions du 27 avril 1848 viennent préciser le nombre des représentants. Elles fixent la procédure électorale, déterminent les conditions dans lesquelles fonctionnera le suffrage universel.

La Constitution du 4 novembre 1848 maintient dans son article 21 le principe de la représentation coloniale.

La loi du 8 février 1849 en réduit toutefois l'effectif, elle enlève même à l'Inde française le droit d'avoir un représentant dans l'Assemblée législative.

Le Second Empire supprime la représentation parle-

mentaire des colonies. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 se contentait, dans son article 17, de rétablir à côté du gouvernement métropolitain un comité consultatif dans lequel les trois colonies des Antilles et de la Réunion devaient avoir chacune un délégué. Ce Comité était composé pour partie de délégués élus par les conseils généraux de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ; et pour partie des représentants des autres colonies nommés par l'empereur. Il fut supprimé en 1870, en même temps qu'on rétablissait la représentation parlementaire des colonies par les décrets des 8, 10 et 30 septembre 1870.

Avec la chute de l'empire, nouveau changement. L'avènement de la Troisième République marque un retour aux idées d'assimilation dont l'influence s'est fait sentir jusqu'en 1889, époque à laquelle ces idées affirment encore l'état d'esprit qui a inspiré le Congrès colonial de 1889. La représentation parlementaire des colonies redevient la règle. Le décret du 1^{er} février 1871 avait appelé la plupart de nos colonies à élire des représentants dans l'Assemblée Nationale. La représentation coloniale est maintenue par les lois de 1875. La loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat, dans son article 2, la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, dans son article 21, attribuent un député et un sénateur à chacune des quatre colonies de la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et de l'Inde française.

Dans les années qui suivent, le progrès des idées d'as-

simulation se traduit sur le terrain parlementaire par une tendance à étendre la représentation des colonies dans les Chambres françaises. C'est d'abord la loi du 8 avril 1879 qui accorde un député à la Guyane et au Sénégal : puis c'est la loi du 28 juillet 1881 qui porte à deux le nombre des représentants qu'auront chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion et reconnaît à la Cochinchine le droit d'avoir un député.

Cette situation a été maintenue par la loi du 9 décembre 1884 sur l'élection des sénateurs (art. 2), puis la loi du 16 juin 1885, article 2, du 13 février 1889, article 3, sur l'élection des députés.

Dans l'état actuel du droit positif, les colonies envoient au Parlement un effectif de 7 sénateurs et de 16 députés qui se répartissent ainsi : Algérie, 3 sénateurs et 6 députés ; Martinique, Guadeloupe, Réunion, chacune un sénateur et deux députés ; Inde française, un sénateur et un député ; Guyane, Sénégal et Cochinchine, chacun un député et pas de sénateur. Au point de vue de la représentation parlementaire, les colonies peuvent être divisées en trois groupes. Le premier comprend les colonies qui ont la représentation parlementaire complète, possédant des représentants à la Chambre et au Sénat. Ce premier groupe comprend les Antilles, la Réunion et l'Inde française.

Le second groupe, les colonies qui n'ont qu'une demi-représentation, représentants à la Chambre des députés : la Guyane, le Sénégal, la Cochinchine. Le troisième

groupe comprend les colonies qui n'ont pas été admises aux bénéfices de la représentation parlementaire : elles ont simplement le droit d'élire des délégués au Conseil supérieur des colonies.

Les quatre sénateurs des colonies sont élus par un collège électoral restreint composé comme les collèges électoraux de France. La différence consiste en ce que les collèges électoraux ne comptent pas de conseillers d'arrondissement.

Les députés coloniaux sont, comme dans la métropole, élus au suffrage universel direct. Aux Antilles et la Réunion, le droit de suffrage appartient sans distinction de couleur à tous les habitants ayant la qualité de citoyens français. Au Sénégal, dans l'Inde, le droit de suffrage a été attribué aux indigènes sous certaines conditions. En Cochinchine, au contraire, le droit de vote n'a été reconnu qu'aux habitants d'origine française. Sur trois millions d'habitants, ce corps électoral ne comprend qu'environ 2 500 électeurs et les fonctionnaires représentent les 4/5 de ce corps électoral.

Depuis un certain nombre d'années, la politique d'assimilation est en baisse sensible. Ce changement se traduit par des critiques de plus en plus vives qui sont dirigées contre le principe même de la représentation parlementaire. L'institution compte maintenant des adversaires qui augmentent sans cesse ; le mouvement de réaction a même pris la forme d'un projet de loi déposé au mois de janvier 1897 sur le bureau de la Cham-

bre, tendant à supprimer la représentation de l'Inde, de la Cochinchine, de la Guyane et du Sénégal dans la Chambre métropolitaine.

Cette campagne, en somme, est justifiée.

Les raisons invoquées pour la représentation parlementaire ne sont pas autre chose que certains arguments qu'on fait valoir en faveur de la politique d'assimilation : nécessité de rester fidèles aux traditions républicaines, droits irréductibles du colon. Ce sont des raisons de sentiment qui n'ont aucune valeur au point de vue scientifique. Ce n'est pas un argument que de faire remarquer que la République n'ayant été votée qu'à une voix de majorité et les représentants coloniaux ayant voté pour elle, si bien que sans eux la République n'aurait pas été instituée, ce serait se montrer ingrats que de les supprimer.

On fait remarquer aussi que les régimes républicains ont tous organisé la représentation coloniale parlementaire, tandis que tous les régimes monarchiques l'ont supprimée. C'est encore là une raison de sentiment qui ne prouve absolument rien.

Le seul argument de quelque valeur que l'on puisse faire valoir en faveur de la représentation coloniale, c'est que dans les possessions où l'élément français est prépondérant ou tout au moins assez important, la France a intérêt à établir un lien entre cet élément et la métropole, et c'est certainement un lien très puissant entre les colonies et la métropole que cette représentation colo-

niale. D'autre part, ajoute-t-on, il n'est pas mauvais que les représentants des colonies puissent dire leur mot dans l'élaboration d'une législation applicable à leurs commettants et qu'ils puissent surveiller et mettre en jeu la responsabilité des pouvoirs métropolitains qui élaborent cette législation.

Néanmoins, on peut estimer que la politique coloniale française, en appelant des représentants coloniaux, a fait preuve d'une inconséquence fâcheuse.

D'abord, inconséquence dans le mode de recrutement des représentants coloniaux, puisque l'on n'a pas tenu compte des particularités du milieu colonial ; on s'est contenté d'introduire le système de suffrage universel dans des colonies tropicales, c'est-à-dire à population hétérogène : on y a transplanté un procédé de suffrage d'un fonctionnement tout à fait délicat. L'inconséquence existe aussi dans le principe même de la représentation coloniale. Quelle est la pensée maîtresse qui a provoqué en France la création d'une Assemblée législative ? C'est le souci de donner au pays la garantie de n'être soumis qu'à des mesures législatives et financières émanées du peuple même. Le sénateur ou le député sait que les réformes auxquelles il donne son adhésion sont applicables aux commettants eux-mêmes dont il tient son mandat. Ces considérations n'existent plus lorsqu'il s'agit des colonies.

En ce qui concerne les impôts, notamment les impôts votés par les Chambres françaises, ils ne s'appliquent pas

aux contribuables coloniaux. Dans ces conditions, la représentation parlementaire devient un véritable non-sens ; elle aboutit à cette situation que les députés coloniaux votent des impôts et confectionnent des lois qui n'obligent que des habitants de la métropole.

On objecte il est vrai que les colonies ont des intérêts propres et qu'il est équitable de leur donner les moyens de les faire connaître et de les défendre dans la métropole. Rien n'est plus légitime que cette préoccupation ; mais, pour atteindre ce résultat, l'organe existe, qu'il suffit de faire fonctionner : le Conseil supérieur des colonies (Cf. Girault, *Rapports politiques entre métropole et colonies* ; Chailley, *De la législation qui convient aux colonies*. Rapports à l'Institut colonial 1903 et Congrès colonial de 1900, dans le Compte rendu des travaux du Congrès publié en 1910).

Ce rouage a été institué par le décret du 19 octobre 1883. Sa création a renoué la tradition des comités consultatifs qui ont fonctionné de l'an VIII à 1848 et de 1854 à 1870. Le Conseil supérieur a été réorganisé par un décret du 29 mai 1890, modifié le 19 septembre et le 17 octobre 1896.

Dans sa forme actuelle, ce Conseil se compose des sénateurs et des députés coloniaux, puis des délégués qui sont élus pour 3 ans par celles des colonies qui n'ont pas été admises au bénéfice de la représentation parlementaire. Ces délégués sont nommés au suffrage direct par les habitants de la colonie d'origine française ; ils

sont rétribués sur les fonds du budget. Le Conseil supérieur comprend, en outre, des membres de droit qu'on prend dans le Conseil d'Etat et parmi les hauts fonctionnaires des différents ministères, les présidents des principales chambres de commerce de la métropole, les directeurs de certaines grandes institutions financières métropolitaines. Le Conseil comprend, en outre, des délégués de quelques sociétés de géographie et enfin il comprend des membres en nombre illimité qui sont désignés par le ministre des colonies, lequel les choisit à raison de leurs connaissances particulières. Ce Conseil est divisé en quatre sections correspondant aux quatre groupes de colonies : 1^o les colonies d'Amérique ; 2^o les colonies du Continent africain ; 3^o l'Indo-Chine ; 4^o les autres colonies.

Le rôle du Conseil est un rôle purement consultatif ; il a pour mission de donner son avis sur les projets de lois ou de décrets et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre des colonies, qui n'est pas tenu, d'ailleurs, de le consulter. En fait, le Conseil supérieur n'a pas été réuni depuis 1891, époque à laquelle le Conseil a été saisi de la question de la création des grandes compagnies de colonisation.

Les membres vinrent très nombreux ; aussi les convocations étaient-elles fort difficiles à adresser. En 1896, un décret du 19 septembre venait instituer dans le sein du Conseil une commission permanente à effectif très réduit composée de 18 membres dont la convocation

était plus facile. C'est cette commission qui est consultée dans les cas, d'ailleurs très rares, où le département croit devoir solliciter l'avis du Conseil.

L'organe existe donc ; les réformes qu'il conviendrait de lui faire subir ont été résumées dans un article paru en 1907 dans le *Recueil de législation et de jurisprudence coloniale* (Doctrines, p. 9).

Il est évident, d'abord, que le Conseil est beaucoup trop nombreux, il faudrait donc le réduire considérablement et doser cet effectif de façon que les délégués des colonies fussent l'élément prépondérant du Conseil. Il faudrait également modifier les conditions de recrutement de ces délégués de façon à faire participer à leur nomination la population indigène des colonies. De plus, le rôle de ce Conseil ainsi modifié devrait être sensiblement agrandi, non pas qu'on dût lui attribuer un pouvoir de décision, en faire une sorte de parlement colonial, car le Conseil devrait rester un corps purement consultatif. La grosse réforme consisterait à rendre l'intervention du Conseil supérieur obligatoire ; il devrait être nécessairement consulté à propos des projets de lois et des décrets d'ordre législatif se rapportant aux colonies.

La question de la participation des colonies à l'élaboration de la législation coloniale devrait donc être résolue dans le sens de la réorganisation du Conseil supérieur des colonies.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	VII
INTRODUCTION	I
Qu'est-ce que la colonisation ?	1
Essai d'une définition.	8
Colonie de peuplement et colonie d'exploitation.	15
Rapports intimes entre les conceptions théoriques et la législation coloniale	17

PREMIÈRE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE DE LA COLONISATION FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER. — La colonisation sous l'Ancien Régime	21
CHAPITRE II. — La Révolution, le Consulat et l'Empire.	42
CHAPITRE III. — La Restauration, la Monarchie de Juil- let et l'Empire	47
SECTION I. — <i>La Restauration</i>	47
SECTION II. — <i>La Monarchie de Juillet</i>	52
SECTION III. — <i>Le Second Empire</i>	57
CHAPITRE IV. — La Troisième République	63

DEUXIÈME PARTIE

LE LÉGISLATEUR COLONIAL

CHAPITRE PREMIER. — Données générales du pro- blème	75
--	----

CHAPITRE II. — Historique	80
SECTION I. — <i>L'Ancien Régime.</i>	80
SECTION II. — <i>La Révolution et l'Empire.</i>	90
SECTION III. — <i>La Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire</i>	94
CHAPITRE III. — Le Régime actuel	99
SECTION I. — <i>Martinique, Guadeloupe, Réunion</i>	103
SECTION II. — <i>Autres colonies sauf l'Algérie</i>	121
SECTION III. — <i>L'Algérie.</i>	129
SECTION IV. — <i>Pays de protectorat et particulièrement Tunisie.</i>	135
CHAPITRE IV. — Promulgation et publication des lois et décrets aux colonies	146
SECTION I. — <i>Les formalités de promulgation</i>	146
SECTION II. — <i>La publication spéciale</i>	150
SECTION III. — <i>Règles concernant la promulgation et la publi- cation en Tunisie</i>	153
SECTION IV. — <i>De l'application aux colonies de la législation métropolitaine</i>	154
CHAPITRE V. — Appréciation du régime législatif colo- nial. — La représentation parlementaire des colo- nies	177

Vu :

Le Président de la Thèse,
C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
M. BELLIN.

Imprimerie J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
